

TURISMEREGULERING PÅ SVALBARD

Sett i et miljørettslig perspektiv

Kandidatnummer: 425

Veileder: Hans Christian Bugge

Leveringsfrist: 25.11.06

Til sammen 17 975 ord

07.06.2007

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Problemstilling	1
1.2	Avgrensning	2
1.3	Rettskildesituasjon	2
1.4	Historisk utvikling	3
1.5	Politisk utvikling	4
<u>2</u>	<u>RETTSLIGE RAMMER FOR STYRING PÅ SVALBARD</u>	<u>9</u>
2.1	Svalbardtraktaten - en folkerettslig skranke	9
2.2	Grunnloven § 110 b	10
2.3	Svalbardloven	11
2.4	Svalbardmiljøloven	11
2.4.1	Lovens formål	12
2.4.2	Aktsomhetsplikt og prinsipper for myndighetsutøving	13
2.4.3	Litt om bruk av prinsipper og deres virkning	14
2.5	Miljørettslige prinsipper i Svalbardmiljøloven	16
2.5.1	Føre vår-prinsippet	16
2.5.2	Prinsippet om samlet belastning	18
2.5.3	Prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale	18
2.5.4	Prinsippet om best anvendbar teknologi og substitusjonsprinsippet	19
2.5.5	Fredningsprinsippet	19
2.6	Internasjonale miljøvernkonvensjoner	23

<u>3</u>	<u>HVORDAN ER SYSTEMET FOR TURISMEREGULERING OPPBYGD?</u>	<u>26</u>
3.1	Innføring	26
3.2	Hovedregelverket for turismeregulering	27
3.3	Sysselmannen	27
<u>4</u>	<u>FERDSEL PÅ LAND</u>	<u>29</u>
4.1	Allemannsretten § 73	29
4.2	Begrensninger	29
4.3	Motorferdsel på land	31
4.3.1	Bruk av motorkjøretøy/ beltekjøretøy	32
4.3.2	Hjemmelsgrunnlag	33
4.3.3	Scooterfrie områder	35
4.3.4	Kommentar og sammenligning med norsk regelverk for fastlandet	35
4.4	Leiropphold	38
<u>5</u>	<u>FERDSEL TIL SJØS OG I LUFT</u>	<u>40</u>
5.1	Motorferdsel i vassdrag og sjø	40
5.2	Skipstrafikk	40
5.2.1	Statistikk og kommentar	42
5.2.2	Muligheter for å regulere skipstrafikken	43
5.2.3	Gjeldende norske regelverk for skip i Svalbard-farvann	45
5.2.4	Kommentar	49
5.3	Lufttrafikk	50
<u>6</u>	<u>TURISTFORSKRIFTENS BESTEMMELSER</u>	<u>52</u>
6.1	Meldeplikt	52
6.1.1	Meldingens innhold	53

6.2	Forsikringsplikt	54
6.3	Krav til eller forbud mot turopplegg i turistforskriften § 9	54
6.3.1	Allmennhetens opplevelse: Buss-saken	55
6.3.2	Fare for personers liv eller helse og forringelse av naturmiljø: The World-saken	58
6.4	Reisearrangørs og turisttransportørs ansvar for deltakernes sikkerhet og opptreden i turistforskriften § 5	59
<u>7</u>	<u>ANDRE REGULERINGER</u>	<u>61</u>
7.1	Hytter	61
7.2	Jakt og fangst	62
7.3	Overvåkning og kontroll	63
7.4	Straff	64
<u>8</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>66</u>
<u>9</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>68</u>
<u>10</u>	<u>KART</u>	<u>74</u>

1 Innledning

1.1 Problemstilling

HVORDAN BLIR KONFLIKTEN MELLOM TURISMENÆRINGEN OG MILJØBEVARING PÅ SVALBARD REGULERT?

En fremstilling av regelverket. Er det godt nok i forhold til de miljørettslige prinsippene som er nedfelt i svalbardmiljøloven?

Fremstillingen omhandler turismeregulering på Svalbard. Jeg har valgt dette temaet særlig på grunn av dagens fokus på nordområdene, men også fordi Svalbard uavhengig av dette er et fascinerende sted med sitt særpregede og enestående landskap hvor assosiasjonene er mangfoldige.

Kaldt, klart og vilt!
Tundra, frost og fangstmenn!
Is, himmel og hi!
Prinser, Konger, stillhet, stein!
Hvite, rene dyp!
Lys, liv, i Nord!

Det finnes et omfattende regelverk om temaet. Jeg vil i oppgaven fremstille dette, slik at det kommer frem hvordan myndighetene har valgt å regulere balansegangen mellom suverenitetsutøvelse, næringsinteresser og miljøbevaring. Jeg vil fokusere på hvordan de miljørettslige prinsippene som er nedfelt i svalbardmiljøloven, kommer til anvendelse i forskrifter og praksis. Endelig vil jeg vurdere om dette er godt nok sett i forhold til miljøet og målene som er oppstilt i lovgivningen.

1.2 Avgrensning

Oppgaven avgrenses mot annen virksomhet med konsekvenser for miljøet på Svalbard, som for eksempel bergverksindustrien. Langtransportert forurensning behandles heller ikke. Videre skal hovedfokuset være på turister, men jeg har valgt å sammenligne med fastboende der dette er høvelig.

1.3 Rettskildesituasjon

Rettsområdet er nøye regulert, med bestemmelser av relativt ny dato. Dette skyldes sannsynligvis at turismen har økt i senere tid, i takt med bevisstheten om miljøspørsmål. Svalbardmiljøloven av 15. juni 2001 nr. 79 og flere detaljerte forskrifter med hjemmel i denne utgjør et hoved-utgangspunkt. Jeg har også anvendt lovens forarbeider, særlig NOU 1999: 21 Lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) og Ot. Prp. nr. 38 (2000-2001) Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), i tillegg til forarbeider fra endringen av Turistforskriften¹.

Videre har jeg vist til stortingsmeldinger². Stortingsmeldinger utgjør ofte et grunnlag for utarbeidelse av lovproposisjoner. Meldingen blir da en del av lovens forarbeider og dermed en rettskilde. Sistnevnte er tilfellet på dette området, da meldingene tydelig representerer et grunnlag for lovgivningen som har kommet til senere jfr kapittel 1.5.

¹ Høringsnotat fra endring av Forskrift av 18. oktober 1991 om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard (Turistforskriften)

² St.meld. nr. 39 (1974-75), St.meld. nr. 26 (1982-83), St.meld. nr. 40 (1985-86), St.meld. nr. 50 (1990-91), St.meld. nr. 22 (1994-95), St.meld. nr. 9 (1999-2000), St.meld. nr. 39 (2000-2001)

Det finnes ingen rettspraksis på området, men jeg fått tilgang til noe forvaltningspraksis fra sysselmannen på Svalbard. Forvaltningspraksis har lavere vekt enn domstolsavgjørelser, men da det ikke finnes rettspraksis er det klart at forvaltningspraksisens vekt vil øke. Dens vekt som kilde for å avgjøre de rettslige spørsmålene har likevel begrenset verdi. Det finnes generelt lite litteratur på området. Dette har gitt meg nye utfordringer i forhold til å finne informasjon.

1.4 Historisk utvikling³

Willem Barents oppdaget Svalbard i 1596, og siden den gang har Svalbard vært sted for internasjonal fangstvirksomhet⁴, ekspedisjoner, forskning, og fra 1900, også bergverksdrift. Kullgruvedriften har lagt grunnlaget for helårssamfunnene i Longyearbyen, Sveagruva, Barentsburg og Ny-Ålesund.

I dag bor det i underkant av 2000 mennesker i Longyearbyen, de fleste er nordmenn. Barentsburg er et russisk gruvesamfunn med synkende innbyggertall, fra ca. 1500 på 90-tallet til 500-600 personer i dag. Pyramiden er i dag en nedlagt russisk gruveby. Ny-Ålesund er verdens nordligste permanente bosetting (25 bofaste) og hovedsenter for norsk og utenlandsk naturvitenskapelig forskning på Svalbard. Sveagruva er en liten gruvebosetting, hvor de ansatte ukependler fra Longyearbyen.

Som turistmål ble Svalbard oppdaget for mer enn 200 år siden. Antallet turister var imidlertid beskjedent, men det ble likevel skrevet flere reiseskildringer fra Svalbard på 1800-tallet. Fra slutten av 1800-tallet ble det regelmessig organisert turer fra fastlands-Norge. I 1897 ble Svalbards første hotell satt opp ved Longyearbyen. Reiselivet blomstret i et par sesonger, men ”døde så ut”.

³ www.sysselmannen.no ”Om Svalbard”,

Ot.prp. nr.38 (2000-2001) kapittel 3.4

⁴ Norsk fangst foregikk hovedsakelig mellom 1850 og 1973. En av de største isbjørnjegerne på Svalbard var Henry Rudi som felte 750 stykker, med 115 som årsbeste.

Turisttrafikken fikk et oppsving i mellomkrigstiden, og på 1930-tallet ble det registrert ca. 7000 turister ombord på cruisebåter. Etter krigen tok trafikken seg opp igjen. Isbjørnjakt var populært, rundt 700 stykker ble felt før arten ble fredet i 1973.

Svalbard ble mer tilgjengelig i 1975 da lufthavnen ble åpnet. Men det fantes verken hotell, spisesteder eller butikker, så Svalbard passet best for de spesielt interesserte. Cruisetrafikken sto for et årlig antall av ca. 6000 turister på begynnelsen av 1970-tallet, mens det i 1979 var steget til ca. 15 000. Den første kolonialbutikken i Longyearbyen kom på midten av 80-tallet, og noen år senere ble det etablert kommersielle overnattingstilbud. På 1990-tallet ble det etablert en rekke bedrifter innen reiselivsnæringen, og antall tilreisende økte.

Antall gjestedøgn i Longyearbyen har siden dette steget betraktelig, fra ca. 24 000 i 1993 til ca. 76 000 i 2005. Det har også vært en stor økning i cruisetrafikk og ekspedisjonstrafikk rundt Svalbard.

På grunn av denne kraftige økningen, i kombinasjon med Svalbards unike naturmiljø, er det særlig viktig å ha reguleringer på turismen. Reiselivsnæringen er enig i dette, og de samarbeider tett med myndighetene. Det er også i deres interesse å bevare naturmiljøet, som er deres salgsvare.

1.5 Politisk utvikling

På begynnelsen av 1990-tallet utpekte Stortinget turisme og reiseliv som ett av tre satsningsområder innen næringsutvikling på Svalbard⁵. Dette skyldtes at gruvedriften gikk usikre tider i møte, og norske myndigheter måtte derfor satse på nye næringer for å holde bosetningen i Longyearbyen oppe. Det ble blant annet oppført næringsbygg med kontorer, og det ble bygget ny kai som gjorde det mulig for cruiseskip å anløpe⁶.

Reiselivet som næring har vært behandlet i en rekke stortingsmeldinger de siste tiår:

⁵ St.meld. nr. 50 (1990-91) kapittel 3

⁶ Sysselmannens strategidokument s. 15

I stortingsmelding nr. 39 (1974-75) ble hovedvekten lagt på å beskrive samfunnsutvikling og vernetiltak på Svalbard, og det ble vist bekymring over den økologiske balansen i området⁷. Reiseliv ble også behandlet. Det ble gjort klart at det ikke var ønskelig å gjøre Svalbard til et utpreget turistområde, men det ble foreslått tiltak for å møte den forventede utviklingen, deriblant fantes hotellplaner og ideer om melde- og forsikringsplikt. Mulighetene man hadde for en lønnsom næring ble imidlertid ikke viet særlig oppmerksomhet og vurderingen munnet ut i at: ”de økonomiske fordeler ved turisttrafikk på Svalbard synes beskjedne”⁸.

I etterfølgende innstilling sluttet komiteen seg til regjeringen syn når det gjaldt å utvikle en kontrollert og variert turisme av mindre omfang⁹.

Formålet med stortingsmelding nr. 26 (1982-83) var å behandle miljøvern, kartlegging og forskning i polarområdene¹⁰. Miljøverndepartementet mente det var viktig å unngå masseturismens negative virkninger, og de anbefalte ikke å bygge ut innkvarteringssteder og servicetilbud¹¹. I innstillingen som kom etterpå, ble ikke turismeutvikling kommentert særskilt. Det ble imidlertid fremhevet at det var ”Viktig at Noreg får i stand avtaler som kan sikre at menneskelege aktivitetar ikkje medfører uboteleg skade”¹².

I stortingsmelding nr. 40 (1985-86) var hensikten å orientere Stortinget om utviklingen som hadde vært de ti siste årene. Meldingen la opp til at de linjer som ble trukket i 1975, skulle bli videreført, men justert i lys av erfaringene som var gjort siden den gang.

Regjeringens overordnede mål ble satt til en ”konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur

⁷ St.meld. nr. 39 (1974-75) s. 1

⁸ St.meld. nr.39 (1974-75) s. 34

⁹ Innst. S. nr. 75 (1975-76) s. 8

¹⁰ St.meld. nr 26 81982-83) pkt. 1.1

¹¹ St.meld. nr. 26 (1982-83) pkt. 2.3.6

¹² Innst. S. nr. 146 (1984-85) s. 3

og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen”¹³. Det ble også rettet et større fokus på de miljøproblemer turismen ville føre med seg, samtidig som man klarere så næringsmulighetene¹⁴.

I etterfølgende innstilling ble det lagt vekt på at det var viktig med klare vernebetingelser, siden det nå var en økende interesse for Svalbard som turistmål¹⁵. Komiteen var enig med regjeringen at det ”bør være mulig å forene miljøhensynene med de interesser som knytter seg til utbygging av et mer differensiert næringsliv på Svalbard, herunder også en forsvarlig utnyttelse av turistpotensialet”¹⁶.

I stortingsmelding nr. 50 (1990-91) var hovedinnholdet diskusjonen om næringsutvikling etter nedtrapping av gruvedriften. Det ble utpekt tre nye satsningsområder, nemlig reiseliv, forskning og undervisning. Problematikken rundt miljøvern stod også sentralt i meldingen¹⁷. Konklusjonen ble at det skulle utvikles en reiselivsnæring, men denne skulle tilpasses miljøet og gjeldende lover og regler. Det skulle utarbeides en forskrift for turisme, og det ble påpekt at det burde satses på kvalitet i alle deler av reiselivsproduktet, samtidig som kompetansen i næringen burde heves betraktelig. Denne meldingen har vært førende for utviklingen av reiselivet på Svalbard¹⁸.

Komiteen som utarbeidet etterfølgende innstilling var enig i innholdet i meldingen. De fremhevet videre at næringsvirksomheten måtte utvikles innenfor etablerte økonomiske rammer og i tråd med de overordnede mål, ikke minst målet om å bevare den særegne villmarksnaturen.¹⁹

¹³ St.meld. nr. 40 (1985-86) pkt 1.2.1.

¹⁴ St.meld. nr. 40 (1985-86) kapittel 6, særlig 6.3 flg.

¹⁵ Innst.S nr. 212 (1986-87)

¹⁶ Innst. S. nr. 212 (1986-87) s. 9

¹⁷ St.meld. nr. 50 (1990-91) s. 6 og kapittel 3

¹⁸ Sysselmannens strategidokument s. 11

¹⁹ Innst. S. nr. 105 (1991-91) s. 3

Noen år senere kom en stortingsmelding som hadde miljøvern i fokus, nemlig stortingsmelding nr. 22 (1994-95). Her ble det slått fast overordnede mål for Svalbard:²⁰

- bevaring av områdets særegne villmarksnatur
- øygruppen skal fremstå som et av verdens best forvaltede villmarksområder

Det ble lagt opp til utarbeidelse av en samlet miljøforvaltningsplan som skulle bygge på føre vår-prinsippet. Natur- og kulturmiljøet ble sidestilt, og det ble påpekt at ferdselen måtte styres for å unngå slitasjeskader. Videre ble det uttalt:

”Miljøvernlovgivningen bør som utgangspunkt gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet. På bakgrunn av Svalbards unike miljøverdier kan det i enkelte tilfeller også være behov for en strengere beskyttelse. Til tross for dette har imidlertid miljøvernreglene blitt hengende etter i utviklingen, og det er nå derfor behov for en betydelig oppgradering”.²¹

Ved behandlingen av meldingen i Innst. S nr. 11 (1995-96), ble det uttalt:

- ved konflikt med andre interesser skal miljøhensyn veie tungt²²

Dette er også blitt stående som et overordnet mål for Svalbard.

På bakgrunn av uttalelsene i St. meld. nr. 22 (1994-95) og Innst. nr. 11 (1995-96) ble det i 1996 nedsatt et utvalg som skulle utarbeide forslag for miljøvernlov for Svalbard. Det var behov for en oppgradering av regelverket.²³ Dette resulterte i svalbardmiljøloven som behandles i kapittel 2.

I stortingsmelding nr. 9 (1999-2000)²⁴ ble miljø og næringsvirksomhet sett i sammenheng, og det ble tatt en helhetlig vurdering av svalbardsamfunnet. Det ble slått fast at reiselivsnæringen

²⁰ St.meld. nr. 22 (1994-95) s. 77, 78

²¹ St.meld. nr. 22 (1994-95) s. 79

²² Innst. S. nr. 11 (1995-96) s. 3

²³ NOU 1999: 21 kapittel 2.2 jfr kongelig resolusjon av 26. oktober 1996

²⁴ St.meld. nr. 9 (1999-2000) kapittel 7.4.4 ”Utvikling” og ”Utfordringer”

ga et viktig grunnlag for virksomhet og bosetting, men den hadde også medført negative effekter som støy, slitasje, forstyrrelse av dyrelivet etc.

Man anså videre potensialet for utvikling innen reiselivsnæringen som stort. Det ble i denne sammenheng pekt på at myndighetene hadde en utfordring når det gjaldt å utvikle turismen i tråd med overordnede mål for svalbardpolitikken. Regjeringen fremhevet at det ikke måtte utvikles produkter som innebar en miljømessig eller sikkerhetsmessig risiko, og at det burde satses på organiserte turer med guide.

Dette ble videreført i etterfølgende innstilling, hvor det også ble uttrykkelig fremhevet at de overordnede miljømessige mål sto ved lag. Det var viktig at villmarkspregede områder kunne brukes og oppleves, men slik at dette ikke reduserte områdenes omfang eller kvalitet på sikt.²⁵ Samlet sett har politikerne vært enige om å bevare og verne Svalbards natur.

²⁵ Innst. S. nr. 196 (1999-2000)

2 Rettslige rammer for styring på Svalbard

2.1 Svalbardtraktaten - en folkerettslig skranke

Svalbard har en spesiell status. Området er en del av Norge, men Norges suverenitet over Svalbard følger ikke av Grunnloven, men av svalbardtraktaten av 9. februar 1920.

Traktaten ble inngått av 10 parter: Norge, USA, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederland, Storbritannia, Irland og Sverige. Den er senere tiltrådt av 42 land.²⁶

Etter art. 1 omfatter Svalbard: ”Spitsbergenøgruppen, som foruten Bjørnøya omfatter alle øyer mellom 10° og 35 ° lengde øst for Greenwich og mellom 74 ° og 81° nordlig bredde; særlig: Vest-Spitsbergen, Nordaustlandet, Barentsøya, Edgeøya, Kong Karls Land, Hopen og Prins Karls forland, tillikemed alle de øyer, holmer og skjær som hører dertil.”

Før Norge fikk suvereniteten, var øygruppen ingenmannsland (terra nullius). Etter art. 1 i traktaten, blir Norges ”fulle og uinnskrenkede høihetsrett” anerkjent. Myndighetsutøving på Svalbard er norske myndigheters eksklusive rett. Men art. 2 og 3 fastslår at det skal gjelde et likhetsprinsipp mellom de kontraherende parter. Prinsippet innebærer at partene skal ha lik tilgang til blant annet fiske, jakt og utnyttelse av alle ” maritime, industri-, bergverks- og handelsforetagende”, og videre lik rett til adgang og opphold. Ved reguleringer skal partene rammes likt.

I denne sammenheng er art. 2 interessant. Det følger av denne at det tilkommer Norge å sikre bevarelsen av Svalbards flora og fauna. Dette er både en rett og en plikt. Også her påpekes det at ikke-diskrimineringsprinsippet må overholdes, men dette er ikke et hinder for omfattende reguleringer og forbud med sikte på å verne naturen. Det kan tilføyes at ikke-

²⁶ Ot. Prp. nr. 38 (2000-2001) kapittel 4.2.1

diskrimineringsvilkåret ikke innebærer et generelt forbud mot forskjellsbehandling på annet objektivt grunnlag enn nasjonalitet²⁷.

Det er altså Norges ansvar å bevare dette sårbare, arktiske og unike naturmiljøet i Nordishavet.

2.2 Grunnloven § 110 b ²⁸

I tråd med konstitusjonelle utviklingstendenser valgte Stortinget i 1992 å grunnlovsfeste en miljøbestemmelse. Bestemmelsen omhandler miljøkvalitet og miljøinformasjon, og det ble forsøkt å finne en mellomvei mellom å lage en programerklæring og en rett til rent miljø.

Svalbardloven § 1 fastsetter at Svalbard er en del av kongeriket Norge.

Grunnlovsbestemmelsen er derfor relevant også for Svalbard jfr. grl. § 1.

I følge forarbeidene inneholder bestemmelsen grunnlovsfesting av ”flere viktige miljørettslige prinsipper som kan sies å være anerkjent i norsk rett. Dette gjelder prinsippene om rett til en viss miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade, aktsomhetsplikt, grunneierens forvalteransvar og integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser”²⁹.

Bestemmelsen vil kunne ha betydning for tolkningen av lover som har betydning for miljø- og ressursforvaltning, og den vil gi en retningslinje for forvaltningens skjønnsutøvelse i enkeltsaker³⁰.

Grunnlovens 110 b første ledd rettes mot sentrale miljøverdier, og bygger på prinsippet om bærekraftig utvikling og solidaritet med fremtidige generasjoner. Annet ledd dreier seg om retten til miljøinformasjon. I følge forarbeidene faller det viktige miljørettslige prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser herunder. Grunnsetningene skal gjennomføres via lovgivning, jfr. 110 b tredje ledd.

²⁷ NOU 1999:21 kapittel 4.1.1

²⁸ Innføring i naturressurs- og miljørett 4. utgave av Inge Lorange Backer s. 53,

Norsk kommentert lovsamling 1999, kommentar til Grunnlovens § 110 b, Innst. S. nr. 163 (1991-1992)

²⁹ St. tid. (1991-1992) s. 3736

³⁰ Lærebok i miljøforvaltningsrett av Hans Chr. Bugge s. 77

2.3 Svalbardloven

Svalbardloven av 17. juli, nr. 11 av 1925 omhandler stort sett administrative bestemmelser om hvordan Svalbard skal styres. Lovens § 2 har en generell bestemmelse om norsk lovgivnings anvendelse på Svalbard. Norsk privatrett, strafferett og lovgivning om rettspleien gjelder, når ikke annet er fastsatt. Denne bestemmelsen innebærer en særlig oppfordring til lovforberederne om å vurdere forholdet til Svalbard. Dette gir etter Regjeringens oppfatning en sikkerhetsmekanisme mot krenkelser av svalbardtraktaten.³¹

Miljøvernlovgivningen gjelder dermed ikke automatisk for Svalbard, men det finnes relevante bestemmelser i både strafferetten og privatretten. Strl. § 152b er en generalklausul om straff for alvorlig miljøkriminalitet. I privatretten gjelder både de lovfestede og ulovfestede erstatningsrettslige regler. Videre er forvaltningsloven og offentlighetsloven uttrykkelig gjort gjeldende for Svalbard.

Kongen er gitt myndighet til å utferdige alminnelige forskrifter i svalbardloven § 4. Det er stort sett denne bestemmelsen som har vært brukt for å gi miljøregler for Svalbard. I 1925 begynte utarbeidelsen av forskrifter, den første om totalfredning av svalbardrein som da var utrydningstruet. I 1973 ble det etablert store verneområder, og det er også fastatt en generell forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard.³²

2.4 Svalbardmiljøloven

På grunn av Norges sterke ønske om å bevare Svalbards særegne og spesielle natur, ble det i 2001 vedtatt en egen lov om miljøvern på Svalbard (av 15. juni, nr.79). Loven avløste flere forskrifter, i tillegg til at enkelte nye bestemmelser ble vedtatt. Loven er den første norske lov som omhandler så å si alle sider av miljøforholdene i et bestemt geografisk område. Dette gjør loven unik.

³¹ Innst. S. nr. 196 (1999-2000) kapittel 4

³² ”Svalbardmiljøloven- en liten norsk miljöbalk” pkt. 3 av Inge Lorange Backer i ”Fågelperspektiv på rättsordningen: vänbok til Staffan Westerlund” av Ellen Margrethe Basse med flere.

Svalbardmiljøloven er ment å være en rammelov som skal utfylles av forskrifter. Ved å samle all regulering av natur- og kulturmiljøet i en lov, oppnås en bedre oversikt over regelverket. I tillegg skaper lovs form autoritet og sterkere fokus. Det er også mer brukervennlig.³³

2.4.1 Lovens formål

Formålet er å opprettholde et ”tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner” jfr. § 1. Dette retter seg først og fremst mot området utenfor bosettingene³⁴. Samtidig åpner annet ledd for ”miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift”. Med ordet miljøforsvarlig settes den overordnede miljømessige rammen. Paragrafen belyser Norges hovedmål i svalbardpolitikken som er håndhevelse av suverenitet, opprettholdelse av norske samfunn og bevaring av villmarksnatur³⁵.

Formålsangivelsen kan ha den funksjon at hensikten med loven og dens verdigrunnlag forklares for brukerne og det alminnelige publikum. Det er anerkjent at lovens formål har betydning for hvordan loven tolkes³⁶. Etter omstendighetene blir det lagt stor vekt på dette. Man vil nødig tolke en lov slik at det motvirker lovens formål, samtidig som formålsbestemmelsen ikke sier noe om hvor langt man skal gå for å ivareta de angitte verdiene.³⁷

Bestemmelsen vil uansett ha særlig betydning for hvordan det frie forvaltningsskjønnet skal utøves, og som utgangspunkt må det kreves at forvaltningen vurderer hvordan vedtaket vil virke i forhold til lovens formål, og at saksforberedelsen belyser dette. I andre tilfeller kan en formålsbestemmelse ha varierende vekt.³⁸

³³ Ot. Prp. nr. 38 (2000-2001) kapittel 1.2

³⁴ Backer, op. cit. pkt. 8

³⁵ St.meld. nr. 40 (1985-86) pkt. 1.2.1, St.meld. nr. 9 (1999-2000) pkt.2.2.2.

³⁶ Se f.eks. Rettskildelære av Torstein Eckhoff, 5. utgave ved Jan Helgesen kapittel 4

³⁷ Ot. Prp. nr. 38 (2000-2001) kapittel 5.1

³⁸ NOU 1999: 21 s 57

2.4.2 Aktsomhetsplikt og prinsipper for myndighetsutøving³⁹

Svalbardmiljølovens kapittel 2 omhandler aktsomhetsplikt og prinsipper for myndighetsutøving. Her er sentrale miljørettslige prinsipper lovfestet. Det følger av § 6 at prinsippene ikke retter seg direkte til enkeltpersoner, men de skal legges til grunn ved myndighetsutøving etter loven. Det innebærer blant annet at prinsippene får betydning når myndighetene utøver fritt skjønn etter bestemmelser i loven.

Etter § 5 har alle som oppholder seg på Svalbard, en aktsomhetsplikt som er straffsanksjonert etter § 99, som rammer både uaktsom og forsettlig overtredelse. Aktsomhetsplikten innebærer at man må vise hensyn og opptre varsomt for å unngå skade eller forstyrrelse av naturmiljø eller kulturminner. Denne aktsomhetsregelen kan betraktes som et forsiktighetsprinsipp som påvirkes av føre vår-tenkning. Dette er en naturlig konsekvens av at naturen er sårbar, og at det derfor forutsettes en spesiell omtanke fra dem som ferdes eller virker der.

En alminnelig aktsomhetsplikt er allerede lovfestet i enkelte av miljølovene på fastlandet, jfr. lov om naturvern § 1, lov om motorferdsel i utmark og vassdrag § 8, lov om viltet § 3 tredje ledd, produktkontrollen § 3 første ledd og forurensningsloven § 7. Uaktsomhet straffes i følge naturvernloven § 24, motorferdselloven § 12, viltloven § 56, produktkontrollen § 12 og forurensningsloven § 78. Som sagt er det et utgangspunkt at miljøvernlovgivningen bør gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet jfr. St.meld. nr. 22 (1994-95) om miljøvern på Svalbard.⁴⁰

Det foreligger også en informasjonsplikt for tiltakshavere, for eksempel en arbeidsgiver eller turoperatører jfr. § 5 annet ledd. De skal sørge for at alle som deltar i virksomheten, er kjent med de regler som gjelder miljøvern på Svalbard, slik at aktsomhetsplikten blir oppfylt.⁴¹

³⁹ NOU 1999: 21 s.64 flg.

⁴⁰ NOU 1999:21 s. 67

⁴¹ Backer op. cit. pkt.9

2.4.3 Litt om bruk av prinsipper og deres virkning

Uttrykket rettslig prinsipp er ikke entydig. Det finnes også delte meninger om hvorvidt det er hensiktsmessig å benytte prinsipp i den rettslig argumentasjon. Det er imidlertid utvilsomt at de har hatt stor betydning i utviklingen av miljøretten.⁴²

Den konkrete utformingen av miljørettslige prinsipper kan variere, og de kan også ha forskjellig funksjon. Felles for dem er at de avspeiler verdier og hensyn som bør prege utviklingen på felt som har betydning for miljøet, også i enkeltsaker. En rekke prinsipper er i den senere tid kommet til uttrykk i internasjonale instrumenter som trakater og soft law, nasjonal lovgivning og miljørettslig teori. Noen prinsipper kan betraktes som miljøpolitiske mål, andre er retningslinjer for miljøpolitikken. Prinsippene kan da fungere som rettesnor for utviklingen av nye reformer og tiltak på miljøområdet.

Miljørettslige prinsipper kan bli en del av gjeldende rett. I lovgivningen kan de være uttrykt eksplisitt som for eksempel føre vår-prinsippet i svalbardmiljølovens § 7. De kan også komme til uttrykk implisitt gjennom regler som bygger på miljørettlige prinsipper, for eksempel regler om kvotetildeling ved jakt, som kan sies å bygge på prinsippet om bærekraftig utvikling, jfr. viltlovens kap. 7, jfr. § 1.

Videre kan miljørettslige prinsipper ha betydning for utøvelsen av det forvaltningsmessige skjønn. Dette gjelder særlig i forbindelse med forskrifter og ved bruk av fullmaktslovgivning. Det er også rimelig å tro at de miljørettslige prinsippene er mer holdningsskapende blant publikum enn mer konkrete og spesifikke enkeltregler.

Det var særlig tre grunner til at man valgte å lovfeste visse utvalgte prinsipper i miljøvernloven for Svalbard. For det første bidrar lovfesting til å vise at vi gjennomfører prinsipper som følger av internasjonal miljørett. Lovfestingen er et hovedeksempel på at svalbardmiljøloven

⁴² Bugge, op. cit. kapittel 4.1, Innføring i naturressurs- og miljørett 4. utgave av Inge Lorange Backer kapittel 3

er påvirket av internasjonale miljørettslige instrumenter⁴³. Dette har særlig stor betydning for Svalbard på grunn av den spesielle folkerettslige status området har.

For det andre vil det kunne bidra til å heve miljøstandarden for Svalbard. Dette anses som særlig viktig og er et av hovedformålene med en samlet miljøvernlov. Sist, men ikke minst, vil prinsippene fungere som mål forvaltningen skal ta hensyn til ved myndighetsutøving.⁴⁴

Ved utvelgelsen av hvilke prinsipper man skulle stille opp ble det lagt særlig vekt på de som vil ha reell betydning for praktiseringen av miljøloven. Videre var det av betydning å velge prinsipper som står sentralt i nåtidig miljøpolitikk og som har god internasjonal forankring.

Ved lovfestingen var det viktig å klargjøre hvilken funksjon de forskjellige prinsippene skulle ha. Det faktum at de er generelt formet, samtidig som loven skal gi presis informasjon, taler mot at de kan brukes til å pålegge privatpersoner rettslig bindende forpliktelser. Hensynet til forutberegnelighet tilsier at prinsippene bør bli presisert gjennom forvaltningsvedtak for å få bindende virkning. Noen av prinsippene er imidlertid av en type der man er vant med direkte rettsvirkning for private og som derfor skal ha denne funksjonen. Dette gjelder svalbardmiljølovens § 5 om en alminnelig aktsomhetsplikt.

Videre valgte man av hensiktsmessighetsgrunner å lovfeste noen av prinsippene i operative bestemmelser i loven, i stedet for å oppstille dem som generelle prinsipper i lovens innledende del. Dette gjelder for prinsippet om forebygging fremfor reparasjon, som kommer til uttrykk i kravet om forhåndsvurdering og tillatelser jfr. §§ 56, 57 jfr. § 60. Prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser kommer til uttrykk i § 58. Fredningsprinsippet kommer frem i de kapitler hvor det er aktuelt, det vil si områdevern, flora, fauna og kulturminner, jfr. §§ 11, 23, 25, 27, 38, 39 og 42.

⁴³”Svalbardmiljøloven- en liten norsk miljöbalk” pkt. 9 av Inge Lorange Backer i ”Fågelperspektiv på rättsordningen: vänbok til Staffan Westerlund” av Ellen Margrethe Basse med flere.

⁴⁴ NOU 1999: 21 s. 66

Ved vurderingen tok man hensyn til at enkelte miljørettslige prinsipper følger av Grunnloven § 110 b, slik at de allerede har et rettslig grunnlag som gjelder også for Svalbard. Dette gjelder blant annet prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner og retten til miljøinformasjon.⁴⁵

2.5 Miljørettslige prinsipper i Svalbardmiljøloven

Fire miljørettslige prinsipper er oppsatt i svalbardmiljølovens innledende del, jfr. §§ 7-10. Disse skal legges til grunn for all aktivitet på Svalbard og utgjøre en del av myndighetsutøvingen, som ved skjønnsutøvelse etter loven. Bruk av prinsippene danner grunnlaget for gjennomføringen av lovens formål⁴⁶. Prinsippene blir vanligvis ikke henvist til særskilt i når de brukes i forvaltningen, da særlig hos sysselmannen, men det hender⁴⁷.

Jeg vil gjennomgå disse prinsippene nedenfor, i tillegg til fredningsprinsippet. Når det gjelder turismeregulering, er særlig føre vår-prinsippet i § 7, prinsippet om samlet belastning i § 8 og de forskjellige fredningsbestemmelsene relevante. Slik jeg oppfatter lovgivningen på området, er disse prinsippene lagt til grunn i mange av reguleringene jeg behandler i neste kapittel.

2.5.1 Føre vår-prinsippet⁴⁸

Etter svalbardmiljølovens § 7 gjelder føre vår-prinsippet. Prinsippet er særlig rettet mot håndtering av usikkerhet. Det er et grunnleggende problem i miljøretten at man ikke har full kunnskap om årsak til og virkning av mange miljøpåvirkninger⁴⁹.

I følge Innst. S. nr. 196 (1999-2000) skal føre vår-tenkning være det bærende prinsipp for forvaltningen av området⁵⁰. For fastlands-Norge følger prinsippet av forurensningslovens § 7, men da bare som et relevant hensyn, ikke som et pliktig som i svalbardmiljølovens § 7⁵¹.

⁴⁵ NOU 1999: 21 kap. 5.6

⁴⁶ Backer op. cit pkt. 8

⁴⁷ Muntlig opplysning ved daværende assisterende sysselmann Rune B. Hansen, august 2006

⁴⁸ NOU 1999: 21 s 65, 66

⁴⁹ Bugge op. cit. s. 68

Prinsippet defineres på forskjellig vis, men går i hovedsak ut på å ikke ta sjansen på noe man ikke kjenner de miljømessige konsekvensene av. I svalbardmiljølovens § 7 heter det at når tilstrekkelig kunnskap mangler, skal myndighet utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger. Prinsippet er utformet slik at det er tilpasset de høye miljømål som gjelder for Svalbard. Det innebærer at det har fått en langt større rekkevidde enn det man finner i erklæringen fra Rio-konferansen i 1992 og andre internasjonale konvensjoner⁵².

I følge Rio-erklæringens artikkel 15, går prinsippet ut på at ”når det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse”⁵³.

Føre vår-prinsippet følges opp i andre bestemmelser i svalbardmiljøloven, som for eksempel § 59 om særskilt konsekvensutredning for nye virksomheter.⁵⁴

Presisering av føre vår-prinsippet kan foregå ved å oppstille krav om omvendt bevisbyrde, det vil si at det er den som vil sette i verk et tiltak, som må påvise at det ikke vil ha skadevirkninger for miljøet. Presiseringen kan også skje ved at man legger inn en nærmere bestemt sikkerhetsmargin i vurderingene, noe som får den følge at tiltak ikke tillates selv om risikoen (produktet av skadens omfang og sannsynligheten for at den inntreffer) er liten. En slik praktisering av prinsippet kan være særlig nærliggende når man står overfor risiki der skadens omfang vil være meget stort, selv om det er liten sannsynlighet for at skaden inntreffer.

Føre vår-prinsippet er svært viktig i miljøsammenheng fordi en feilantakelse med hensyn til virkning kan føre til varig skade, som verken penger eller vilje kan gjenopprette. Dette er særlig fremtredende på Svalbard hvor miljøet er ekstra sårbart og utsatt.

⁵⁰ Kapittel 16: miljø

⁵¹ Bugge op. cit. s. 71

⁵² Bla. OSPAR-konvensjonen artikkel 2, fortalet til konvensjonen om biologisk mangfold

⁵³ Sitert etter oversettelsen i St.meld. nr. 13 (1992-93), der Rio-erklæringen er inntatt som vedlegg

⁵⁴ Backer op. cit. pkt. 9

2.5.2 Prinsippet om samlet belastning

Svalbardmiljølovens § 8 stiller opp et prinsipp om samlet belastning. Det går ut på at virksomheter som starter på Svalbard, skal vurderes ut fra den samlede belastning de da vil påføre naturmiljø og kulturminner. Dette prinsippet gjør seg gjeldende på Svalbard. Det er vesentlig for å sikre at det blir tatt tilstrekkelig hensyn til sumvirkninger⁵⁵. Man må vurdere tiltak i en helhet, ikke enkeltvis. Det er nødvendig med en bred vurdering i miljøforvaltningen på Svalbard for å oppnå samsvar med de høye miljømålsettingene. Prinsippet henger dessuten sammen med føre vår-prinsippet. Paragraf 8 har også betydning som et varsko mot fremtidige konsekvenser av en viss praksis. Et eksempel på bruken av prinsippet er den restriktive hyttepolitikken, som jeg kommer tilbake til.

2.5.3 Prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale

I det tredje prinsippet heter det at miljøpåvirkeren skal betale, jfr. § 9. Prinsippet er generalisert til å gjelde miljøpåvirkere generelt. Bestemmelsen har sin parallell i forurensningslovens § 2 nr. 5. Prinsippet er vel etablert i forurensningssaker i formen ”forurenseren skal betale”, og det har internasjonal aksept ved at det er tatt opp i EF-traktaten art. 174 nr. 2 og EØS-avtalens art. 73⁵⁶. Det innebærer at det er forurenseren som betaler, både ved forebyggende og gjenopprettende tiltak. Prinsippet står sentralt bak forslaget om innføring av et miljøgebyr for tilreisende til Svalbard jfr. svml. § 78. Saken er ute på høring nå⁵⁷.

I næringsvirksomhet er dette prinsippet vesentlig for å sikre at miljøkostnadene blir innkalkulert i bedriftens regnskap. Prinsippet er også et naturlig svar på spørsmålet om hvem som er nærmest til å betale kostnadene knyttet til miljøpåvirkningen av et tiltak - tiltakshaveren eller samfunnet i sin helhet (det offentlige)⁵⁸.

⁵⁵ NOU 1999: 21 s.66 og Bugge op. cit. s. 36

⁵⁶ Innføring i naturressurs- og miljørett, Backer 4.utgave s. 70

⁵⁷ Muntlig opplysning ved rådgiver Marie Korsvoll v Internasjonal avdeling i Miljøverndepartementet september 2006

⁵⁸ Ot. Prp. nr. 38(2000-2001) kapittel 7.2

2.5.4 **Prinsippet om best anvendbar teknologi og substitusjonsprinsippet**

Svalbardmiljølovens § 10 første ledd pålegger bruk av den teknikk som gir minst mulig belastning på miljøet (Prinsippet om best anvendbar teknologi). Dette kan komme i stedet for rensing eller etterfølgende utbedring. Avgjørende blir hvordan teknologien benyttes. Prinsippet er i pakt med den internasjonale utvikling om å stille miljøkrav til selve produksjonsprosessen.⁵⁹

Paragrafens annet ledd lovfester substitusjonsprinsippet. I følge bestemmelsen skal kjemiske og bioteknologiske produkter som kan volde skade, erstattes med andre som gir mindre risiko.

Prinsippet er også lovfestet i lov av 11.juni 1976 nr. 7 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) § 3a. Selv om produktkontrollloven gjelder på Svalbard, har man valgt å lovfeste det også i svml, da i en litt videre formulering. For det andre har svalbardmiljølovens substitusjonsprinsipp en noe annen rettslig betydning da det skal fungere som overordnet prinsipp for forvaltningens myndighetsutøving, jfr. lovens § 6.

2.5.5 **Fredningsprinsippet**

Fredningsprinsippet er knesatt i svml. § 25. Etter bestemmelsen er all flora, fauna med egg, reir og bo fredet, om ikke annet er fastsatt med hjemmel i loven. Alle arter er dermed beskyttet. Denne løsningen er valgt for å vise at alle arter er like mye verdt når det gjelder bevaring av det biologiske mangfold⁶⁰. Reglene gjelder ikke saltvannsfisk og krepsedyr og sjøpattedyr som ikke er stedegne på Svalbard jfr. svml. § 23. Jakt og fangst representerer et unntak som jeg behandler i kap. 7.2.

Utgangspunktet er at all utvikling skal foregå naturlig. Dette viser at fredningsprinsippet er overordnet, og at det skal gjennomsyre all miljøforvaltning på Svalbard. I følge Miljøverndepartementet jobbes det der med å endre svalbardmiljøloven for å få hjemmel til å verne fossiler og andre naturhistoriske forekomster. I dag har man ikke en hjemmel som

⁵⁹ NOU 1999: 21 s. 66

⁶⁰ "Svalbardmiljøloven- en liten norsk miljöbalk" pkt. 10, Backer

automatisk freder nye funn av fossiler med særskilt naturhistorisk verdi⁶¹. Endringen vil være i samsvar med fredningsprinsippet. Grunnen til at det ikke har vært fredet tidligere, er sannsynligvis at kunnskap om behovet er relativt nytt. Vern av områder og kulturminner utgjør også en del av fredningsprinsippet.

2.5.5.1 Verneområder

Regjeringen foreslo allerede i 1914 å totalfredet et område på nordvest-Svalbard. Det var derfor et lenge følt behov som ble dekket ved opprettelsen av tre nasjonalparker, to større naturreservater og femten fuglereservater i 1973^{62, 63}.

Svalbardmiljøloven § 11 fastsetter et overordnet prinsipp om verneområder. Verneområdene skal etter § 11 a) omfatte variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer, b) bidra til å sikre områder med særskilte naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier, c) beskytte økosystemene på land og i havet, d) bidra til å opprettholde villmark og uberørt natur.

Svalbardmiljøloven § 16 gjelder nasjonalparker. I følge bestemmelsen skal nasjonalparker vernes mot utbygging, anlegg, forurensning og annen virksomhet, herunder ferdsel, som kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet. Naturreservater gir et sterkere vern, og de kan totalfredes, jfr. § 17.⁶⁴ I verneområder for biotoper og geotoper skal virksomhet som kan påvirke eller forstyrre unngås, jfr. svml. § 18. Sistnevnte vernekategorier er nye.

Svml. § 20 sikrer koblingen til internasjonal vern⁶⁵. Kongen kan her gi et verneområde internasjonal status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Det finnes fem Ramsar-områder på Svalbard, jfr. Ramsar-konvensjonen om våtmarker (se kap. 2.6)

⁶¹ Muntlig opplysning ved rådgiver Marie Korsvoll v Internasjonal avdeling i Miljøverndepartementet september 2006

⁶² St.meld. nr. 26 (1982-83) pkt. 2.3.1

⁶³ MD 1973-06-01 3780 Forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard.

⁶⁴ Bugge op. cit. s. 146, 147

⁶⁵ Backer op. cit. pkt. 10

På Svalbard er 65% av landområdet vernet, mesteparten av dette er 3 nasjonalparker og 2 naturreservater. Dette illustrerer etter min mening at prinsippet om vern og fredning blir praktisert i samsvar med lovens overordnede prinsipp. Et totalt vern blir uforenlig med lovens formål om næringsdrift og bosetning, jfr. svml. § 1 annet ledd ⁶⁶.

Naturreservatene omfatter hele det østlige Svalbard, nordaust-Svalbard og søraust-Svalbard naturreservater. Nasjonalparkene er sør-Spitsbergen nasjonalpark, nordvest-Spitsbergen nasjonalpark, og Forlandet nasjonalpark.

2.5.5.2 Kulturminner

I følge svalbardmiljøloven § 38 er det et overordnet prinsipp at Svalbards kulturminner skal vernes og ivaretas. Dette skal være en del av den helhetlige miljøforvaltningen.

Kulturminnene må forstås i den kontekst naturgrunnlaget gir⁶⁷. Ved å innta kulturminnevernet i loven kan natur- og kulturmiljø lettere sees i sammenheng. For å nå målet om ivaretagelse har man oppstilt et fredningsprinsipp i § 39 første ledd, for alle løse og faste kulturminner fra 1945 eller tidligere.

Kulturminner defineres i svml. § 3. Etter litra f) omfatter et kulturminne spor etter menneskelig virksomhet i fortiden i eller over jorden, i sjøen, i sjøbunnen og i vassdrag, herunder bygg og anlegg av enhver art. Et fast kulturminne er fysisk knyttet til grunnen eller til den bestemte lokalitet i følge g). Et kulturminne som ikke er fast, er løst jfr. h). Faste kulturminner kan være tufter, graver, bygninger og anlegg, mens de løse minnene er andre gjenstander.

⁶⁶ Innføring i naturressurs- og miljørett, Backer 4. utgave s. 66

⁶⁷ "Svalbardmiljøloven- en liten norsk miljöbalk" pkt. 10, Backer

Paragrafens annet ledd freder følgende kulturminner uansett alder: menneskegraver og spor etter slike, herunder kors, bein og skjelettrestre fra mennesker som ligger utenfor sine opprinnelige graver. Videre er skjelettrestre på slakteplasser for hvalross, hval og selvsqudd for isbjørn fredet. Rundt det fredede kulturminnet strekker det seg en sikringssone på 100 meter i alle retninger om ikke sysselmannen fastsetter noe annet.

Innholdet av fredningen følger av svalbardmiljølovens § 42, hvor det heter at ingen må ”skade, grave ut, flytte, fjerne, forandre, tildekke, skjule eller skjemme et fredet kulturminne med sikringssone, eller sette i gang tiltak som kan medføre at slikt skjer”. Det er ikke tillatt å sette opp telt eller brenne bål i sikringssonen.

Fram til 1974, da den første kulturminneforskriften trådte i kraft, var det ikke noe forbud mot å ta med seg løse kulturminner. En del souvenir-jegere har tatt med seg slike minner også etter at de ble fredet, men man har ingen oversikt over omfanget. Det er også registrert tilfeller av aktiv ødeleggelse av kulturminner i senere tid hvor folk har brukt kulturminner som ved til leirbålet. Dette er sannsynligvis gjort i ren uvitenhet. Ellers er den største trusselen knyttet til den økende ferdsel, i motsetning til fastlandet hvor press på arealene er den største utfordringen.⁶⁸

Fredningsprinsippet blir etter min mening godt ivaretatt i bestemmelsene om kulturminnevern. Eventuelle problem knytter seg til at det ikke alltid er lett å oppdage at man står overfor et kulturminne, da det for eksempel kan dreie seg om noen pinner på bakken eller annet mange vil oppfatte som rot. Dette er imidlertid ikke det vanlige. Brudd på bestemmelsene vil også kunne unngås dersom turistene blir informert . Det legges stor vekt på informasjonsarbeid i dag. Tyveri og ødeleggelse av kulturminner er ikke et stort problem. Dette taler for at fredningsbestemmelsene med hensyn til kulturminnevern blir respektert, og at de utgjør en viktig brikke i miljøforvaltningen på Svalbard.

⁶⁸ NOU 1999: 21 kapittel 6.4.2.

2.6 Internasjonale miljøvernkonvensjoner

Norge har sluttet seg til mange internasjonale avtaler, og det folkerettslige utgangspunkt er at disse også omfatter Svalbard dersom det ikke er tatt uttrykkelig forbehold om noe annet. Avtalene utgjør sammen med sedvane de folkerettslige forpliktelsene Norge er underlagt ved forvaltningen av miljøet på Svalbard. Svalbardmiljøloven gjelder bare for Norge, men naturmiljøet blir også preget langveisfra. Derfor er det viktig å ha et samspill med et internasjonalt regelverk⁶⁹.

Jeg vil kort presentere noen av disse avtalene, men de representerer ingen uttømmende liste. EØS-avtalen gjelder ikke for Svalbard og omtales derfor ikke⁷⁰.

Konvensjonen om biologisk mangfold (vedtatt 22. mai 1992, ratifisert av Norge i 1993) er den første avtalen med globalt virkeområde som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold, dvs. jordens variasjon av livsformer. Særlig viktig for Svalbard er art.8 om bevaring av mangfoldet i sine naturlige omgivelser.

Ramsar-konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (vedtatt 2.februar 1971, ratifisert av Norge i 1974). Konvensjonens formål er å verne våtmarker av internasjonal betydning, og Norge har utpekt 5 Ramsar-områder på Svalbard. UNEP (United Nations Environmental Programme) har regi på denne globale konvensjon.

Bonn-konvensjonen om trekkende arter av ville dyr (vedtatt 23. juni 1979, ratifisert av Norge i 1985). Det overordnede formål er å fremme beskyttelse av trekkende, ville dyr som regelmessig krysser en nasjonal grense. Virkemiddelet er vern, blant annet ved fredning. Flere arktiske områder er omfattet av denne konvensjonen, som også ble fremforhandlet av UNEP.

⁶⁹Backer op. cit. pkt. 7

⁷⁰Lov av 27. november nr. 109 1992 (EØS-loven) § 6 jfr. EØS-avtalens protokoll 40 som åpner for at Norge kan unnta Svalbard fra avtalens anvendelsesområde.

Bern-konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (vedtatt 19. september 1979, ratifisert av Norge i 1985). Norge har tatt forbehold for Svalbard i ratifikasjonsdokumentene, med hensyn til vern og forvaltning av bestanden av polarrev på Svalbard⁷¹.

Isbjørn-avtalen (vedtatt 15. november 1973, ratifisert av Norge 1975) ble inngått mellom de 5 arktiske statene Canada, Norge, Danmark, USA og daværende Sovjet for å beskytte isbjørnen og dens livsmiljø. Dette blir vanligvis gjort med fredning og forpliktelse til å treffe tiltak for å verne de økosystem isbjørnen er en del av.

Washington-konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (vedtatt 3. mars 1973, ratifisert av Norge i 1974). Dette er en global konvensjon i regi av UNESCO, hvis formål er å bringe denne type handel under kontroll. En del arktiske arter er omfattet.

Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv (vedtatt 16. november 1972, ratifisert av Norge i 1977). Dette er også en UNESCO-konvensjon, hvor formålet er å bevare natur- og kulturmiljøet for kommende generasjoner. Det blir vektlagt at uberørte områder ikke skal ødelegges av sosiale og økonomiske endringer.

Malta-konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv (vedtatt 16. januar 1992, ratifisert av Norge i 1995) har som formål å beskytte Europas kulturminner. I konvensjonen oppstod det et nytt begrep, ”arkeologiske reservater”, som verner områder mot arkeologiske utgravninger.

Londonkonvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale (vedtatt 13. november 1972, ratifisert av Norge i 1974). Formålet er å verne menneskers helse og livet i havet. En ny protokoll fastsetter en generelt dumpeforbud, men denne har ennå ikke trådt i kraft.

⁷¹ “with a reservation in respect of the conservation and management of the population of Arctic fox (*Alopex lagopus*) in Svalbard” på :

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=104&CM=8&DF=09/10/01&CL=ENG&VL=1>

Konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL) (Vedtatt 2. november 1973, ratifisert av Norge i 1980). Dens formål er å hindre forurensning av det marine miljø ved utslipp av skadelige stoffer.

3 Hvordan er systemet for turismeregulering oppbygd?

3.1 Innføring

Drar man til Svalbard som turist, møter man mange flere reguleringer og forbud enn man vanligvis gjør. Det er regler om hvor man kan gå, om man kan kjøre eller må gå til fots, og det er bestemmelser om når man må melde fra til sysselmannen om turer man vil gjennomføre. Videre er man pålagt å forsikre seg, og det stilles krav om hva som må medbringes på turen. Dette skyldes bla. isbjørnfare og andre farer grunnet et utfordrende klima. Som nevnt er fauna og flora fredet, og det er et mål at ingen skal se du har vært der. Du skal helst være ”den usynlige turist”⁷². De strenge reguleringene skyldes sikkerhets- og miljøhensyn.

I utgangspunktet skal fastboende og tilreisende behandles likt. Lokalbefolkningen har imidlertid et spesielt rekreasjonsbehov på grunn av klimatiske og geografiske forhold. Derfor blir fastboende og tilreisende i noen sammenhenger forskjellsbehandlet, blant annet når det gjelder jakt og snøscooterkjøring. Svalbardmiljøloven § 3 i) definerer fastboende som ”person som er gyldig innført i befolkningsregisteret for Svalbard”. Andre personer enn fastboende er tilreisende jfr. § 3 j).

Jeg vil i det følgende presentere regelverket (kap. 4-7), med fokus på bestemmelser hvor miljøhensyn er ivaretatt.

⁷² Svalbard Reiseliv AS, på www.svalbard.net, link Svalbardvettreglene

3.2 Hovedregelverket for turismeregulering

Svalbardmiljøloven har i følge § 1 som hovedmål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø, kombinert med miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift. Naturen på Svalbard er svært sårbar og spesiell, all aktivitet må derfor følges nøye.

Forskrift om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard av 18. oktober 1991 (Turistforskriften) har etter § 1 som formål å regulere turisme og annen reisevirksomhet samtidig som den skal sikre at natur-, kultur- og sikkerhetsmessige hensyn blir ivaretatt.

Forskrift om ferdsel med motorkjøretøy i terrenget og om bruk av luftfartøy til turistformål på Svalbard av 24. juni 2002 (motorferdselsforskriften) har som formål å regulere bruk av motorkjøretøy med sikte på å verne Svalbards naturmiljø, jfr. § 1.

Verneforskriftene er hjemlet i svml. kap.3 og har som formål å sikre bevaring av områder med en spesiell verdi. (se 2.5.5.1)

Forskrift om høsting på Svalbard av 24. juni 2002 har etter § 1 som formål å forvalte fauna slik at mangfoldet bevares, og slik at Svalbards villmarksnatur sikres for fremtidige generasjoner.

Forskrift om leiropphold på Svalbard av 27. juni 2002 har som formål å regulere telting og leiropphold slik at villmarksnaturen ikke forringes og at sikkerheten i forhold til isbjørn bevares, jfr. § 1.

3.3 Sysselmannen ⁷³

Sysselmannen er regjeringens øverste representant på Svalbard. Hovedoppgavene er knyttet til politi- og miljøvernarbeid. Når det gjelder miljøvern, er det bla:

- Naturoppsyn og overvåking av miljøet

⁷³ www.sysselmannen.no

- Ivaretagelse av miljøhensyn i arealplanlegging, utbygging og næringsvirksomhet
- Forvaltning av verneområder, flora og fauna
- Forvaltning av friluftsliv, turisme og ferdsel i utmark
- Behandling av forurensningssaker og avfallshåndtering
- Registrering, undersøkelser, informasjon, vedlikehold og skjøtsel knyttet til kulturminner

4 Ferdsel på land

4.1 Allemannsretten § 73

Utgangspunktet for ferdsel er det samme som på fastlandet, nemlig allemannsretten. Dette til tross for at 65% av landområdet er vernet. Allemannsretten er samling rettigheter folk i sin alminnelighet har over en annens faste eiendom⁷⁴. På Svalbard følger retten av svalbardmiljøloven § 73. Det finnes imidlertid begrensninger. De følger av loven eller forskrifter i medhold av denne.

4.2 Begrensninger

Svalbardmiljøloven §§ 73-75 gir generelle hjemler til begrensninger av ferdselen. Lovens § 74 gjelder belastende ferdselsformer, mens § 75 omhandler særlig områder. Når det gjelder ikke-motorisert ferdsel, representerer forskrifter i henhold til vernebestemmelsene i lovens kapittel 3 de største innskrenkningene. Men det er vanligvis lov å ferdes, til tross for at området man er i, er fredet.

Nedenfor følger eksempler på at ferdselsmuligheten er innskrenket:

Forskrift om fredning for Moffen naturreservat på Svalbard⁷⁵. All ferdsel, inkludert ferdsel på sjøen ut til 300 meter og flygning i en høyde under 500 m, er ikke tillatt i tiden 15. mai til 15. september. Dette er hovedsakelig av hensyn til hvalrossbestanden som finnes der.

Forskrift om fredning av Bjørnøya naturreservat på Svalbard⁷⁶. I og nær de store fuglekoloniene er enhver form for ferdsel forbudt til lands og til vanns i tiden fra og med 1. april til og med 31. august.

⁷⁴ Jusleksikon av Jon Gisle, Tingsrett av Thor Falkanger 5. utgave 43

⁷⁵ Fastsatt ved kgl.res. av 3. juni 1983, med hjemmel i lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4 og lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard

Forskrift om ferdselsforbud på Kong Karls Land med omkringliggende sjøområde ut til 500 meter hele året⁷⁷. Formålet med ferdselsforbudet er å hindre at isbjørnbestanden på Svalbard blir skadelidende ved uønsket ferdsel på dens viktigste hilokalitet og tilholdssted.

Det er også ferdselsforbud i sjøfuglreservatene med omkringliggende sjøområder ut til 300 meter fra land i perioden 15. mai til 15. september.

Videre ble det i 2004 innført ferdselsforbud på det populære ilandstigningspunktet for cruiseskip, Gravodden i Magdalenafjorden. Grunnen er at ferdselen har ført til skade. Sysselmannen har med hjemmel i svml. § 45 gjerdet inn gravfeltet. Det er ikke lov å gå i det inngjerdete området, jfr. svml. § 42 tredje ledd.

Det finnes i alt 12 verneforskrifter, og bare noen få av dem innskrenker den ikke-motoriserte ferdselsretten, som også inkluderer ski og hundespann. Men i forbindelse med det økende antall turister og ilandstigningspunkter holder Riksantikvaren, i samarbeid med sysselmannen, på å plukke ut ti til femten utvalgte referanseområder som skal stenges for ferdsel. Dette er for å bevare noen områder til fremtidige forskere. Et område som peker seg ut i denne sammenheng, er Tusenøyane i søraust-Svalbard naturreservat.⁷⁸

Reglene om aktsomhet i naturen jfr. svml. § 5 gjelder for all ferdsel. Det samme gjelder det overordnede prinsipp om at all ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forstyrr eller på annen måte forringer naturen eller kulturmiljøet eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv, jfr. svml. § 73 annet ledd. Dette vil kunne innebære begrensninger i forhold til merking av stier og andre tilretteleggingstiltak.

⁷⁶ Fastsett ved kgl.res. 16. august 2002 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard § 12

⁷⁷ Forskriften er gitt av Sysselmannen på Svalbard 1. juli 1985 i medhold av lov om Svalbard av 17. juli 1925 nr. 11 § 4

⁷⁸ Muntlig opplysning ved rådgiver Marie Korsvoll i internasjonal avdeling i Miljøverndepartementet

Sykling i terrenget er i dag ikke noen utbredt aktivitet, men dersom det i fremtiden skulle bli behov for reguleringer, kan svml. § 74 benyttes. Den gir sysselmannen kompetanse til å forby ferdseksformer som volder særlig belastning på naturmiljøet.

Meldeplikten som følger av turistforskriften § 7 gir sysselmannen informasjon om hvor man skal. Han har da kompetanse til å stille krav til turopplegg eller nedlegge forbud etter turistforskriftens § 9. Dette kan også føre til begrensninger på hvor man kan gå.

Hovedregelen er imidlertid at man kan gå hvor man vil.

4.3 Motorferdsel på land

Ferdsel i ulike former kan komme i konflikt med miljømålene for Svalbard, både i og utenfor verneområdene. Naturen er sårbar. Vidtgående ferdsel øker faren for forstyrrelse av flora og fauna. Videre vil den særegne villmarkskarakteren forsvinne, utøverne av det tradisjonelle friluftsliv vil få en forringet villmarksopplevelse, både mennesker og dyr vil bli plaget med støy, og man kan risikere at dyrelivet i et område forflytter seg til et annet.⁷⁹

En slitasje som ikke er verre enn at den andre steder blir reparert naturlig, kan på Svalbard gi opphav til akselererende erosjon. Motorisert ferdsel av forskjellig art og i et visst omfang er en forutsetning for å opprettholde lokalsamfunnet og suvereniteten over Svalbard, men det er samtidig den form for ferdsel som er minst forenlig med miljømålene.

Man mangler imidlertid mer konkret kunnskap om hvordan ferdsel påvirker naturmiljøet. En begrensning i ferdsel basert på føre vår-prinsippet fikk ikke særlig gjennomslag under arbeidet med motorferdselsforskriften.⁸⁰ Dette oppfatter jeg som stikk i strid med uttalte mål, særlig med tanke på at motorisert ferdsel kan ha alvorlige konsekvenser dersom de først inntreffer. Miljøverndepartementet er kjent med kunnskapsmangelen, men så langt har svært begrenset forskning blitt igangsatt.

⁷⁹ NOU 1999: 21 s.149-151

⁸⁰ Sysselmannens strategidokument s 91

4.3.1 **Bruk av motorkjøretøy/ beltekjøretøy**

Bruk av motorkjøretøy er regulert i svml §§ 79- 84 og i Forskrift om ferdsel med motorkjøretøy i terrenget og om bruk av luftfartøy til turistformål på Svalbard av 24. juni 2002 (motorferdselsforskriften). Formålet er i følge § 1 å ”regulere bruk av motorkjøretøy og luftfartøy ut fra et samfunnsmessig helhetssyn, herunder allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark, med sikte på å verne om Svalbards naturmiljø.”

Svalbardmiljøloven § 3 k) definerer motorkjøretøy som ”fremkomstmiddel til bruk i terreng eller på vei med motor som drivkraft”. Et motorisert fartøy er i følge samme paragraf litra l) ”luftfartøy, luftputefartøy, skip, båt og annen farkost med motor som drivkraft”. Ferdsel med motorkjøretøy eller motorisert fartøy defineres som motorferdsel jfr. bokstav m). Av motorferdselsforskriftens § 3 d) følger det at et beltekjøretøy er et motorkjøretøy med belter. Dette gjelder både beltebil og beltemotorsykel (snøscooter).

Snøscooterkjøring er en stor og økende aktivitet blant de fastboende. Ferdselen skjer hovedsakelig langs de etablerte løypetraseene til Sassendalen/ Tuna- og Von Postbreen, Colesdalen/ Barentsburg/ Kapp Linné, Reindalen/ Svea og til hyttefeltene, dvs. på Nordenskiöld Land. Pr 31/12-04 var det registrert 1468 snøscootere på Svalbard. Dette inkluderer rundt 250 snøscootere som benyttes som utleiescooterer i reiselivsnæringen. Bruk av snøscooter krever førerkort for bil eller eget snøscootersertifikat. Fartsgrensen er 80 km/t i terrenget og 30 km/t på veiene i bosettingene. I 2003 ble det påbudt med hjelm ved kjøring.⁸¹

Guidede turer på scooter er en av de mest populære aktivitetene som finnes om vinteren. I 1997 ble det registrert ca. 1800 feltdøgn med snøscooter, mens det 2005 hadde øket til ca. 3500. Antall feltdøgn for individuell kjøring var i 2005 rundt 2400.

⁸¹ Sysselmannens strategidokument s. 27

4.3.2 Hjemmelsgrunnlag

Utgangspunktet følger av svalbardmiljøloven § 79 som sier at motorferdsel på vei er lovlig. Det finnes for øvrig svært få veier på Svalbard, og de som finnes er i tilknytning til bosettingene. Utenom dette finnes det ingen veiforbindelse på øygruppen. All annen ferdsel må derfor skje i terrenget, på sjøen eller i luften.

Det videre utgangspunkt er at motorferdsel utenom opparbeidet vei er forbudt, om ikke annet er fastsatt i svalbardmiljøloven eller i motorferdselforskriften. Det finnes imidlertid en del unntak og reguleringer. Loven er bygd opp på speilvendingsprinsippet, dvs. at utgangspunktet er at noe er forbudt, men at unntak kan forekomme⁸².

Etter svalbardmiljølovens § 80 er motorferdsel i terrenget på bar eller tint mark forbudt, om ikke annet er fastsatt i medhold av samme lov eller motorferdselforskriftens § 5. I følge § 6 i forskriften er slik ferdsel lovlig i planområdene⁸³ når det er nødvendig i forbindelse med næringsvirksomhet (gruvedrift osv). Motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark, samt på islagt vassdrag og sjøområder er også forbudt jfr. forskriftens § 7. Unntaket er hvis annet er fastsatt i loven eller forskrift.

Unntak følger av forskriftens § 8, og de rammer fastboende og tilreisende forskjellig⁸⁴. Det følger av § 8 første ledd a) at fastboende kan bruke beltemotorsykkel (snøscooter) og beltebil på Spitsbergen, med unntak av nordvest-Spitsbergen nasjonalpark, sør-Spitsbergen nasjonalpark og nordaust-Svalbard naturreservat. Fram til 1. mars hver sesong har de også lov til å kjøre i Lundstrømdalen. I praksis blir det imidlertid gitt dispensasjon for snøscooterkjøring i sør-Spitsbergen, nordvest-Spitsbergen og Forlandet nasjonalparker⁸⁵. Dette gjaldt 60 personer i 2006, mens over 180 stykker tok turen i 1998⁸⁶.

⁸² Arkiv om lov om miljøvern på Svalbard som ligger på <http://odin.dep.no/md/norsk/tema/svalbard/022021-990262/index-dok000-b-n-a.html>

⁸³ Det finnes 6 planområder på Svalbard: Longyearbyen, Svea, Ny-Ålesund, Barentsburg, Pyramiden og Colesbukta. Innenfor disse planområdene gjelder reglene om arealplanlegging som følger av svml. kapittel VI. Dette følger av forskrift om konsekvensutredninger og avgrensning av planområdene på Svalbard § 1.

⁸⁴ Se vedlagte kart.

⁸⁵ Sysselmannens strategidokument s. 64 og NOU 1999: 21 s. 157

Motorferdselforskriftens § 8 annet ledd a) gjelder tilreisende. For dem er det også tillatt å bruke snøscooter på Spitsbergen, men på et mye mer begrenset område. Lovlig motorferdsel er i forvaltningsområde 10⁸⁷. I § 8 annet ledd b) utvides området til også å gjelde langs østkysten av Spitsbergen mellom Agardhbukta i sør og Wichebukta i nord, dersom de tilreisende deltar i organiserte turopplegg eller er i følge med fastboende. Det samme gjelder for muligheten til å kjøre over Passbreen jfr. § 8 annet ledd c).

Forskriftens § 10 gir sysselmannen myndighet til å gjøre midlertidige endringer i forskriftens § 8 og § 9 dersom det er nødvendig for å beskytte dyreliv eller naturmiljø, eller dersom andre særlige grunner tilsier det. Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil⁸⁸.

Motorferdselforskriftens § 12 første ledd stiller opp en generell dispensasjonsadgang for bestemmelsene i forskriften. Sysselmannen kan da gi tillatelse etter søknad. Vilåret er at formålet med svalbardmiljøloven krever det, samt for vitenskapelige undersøkelser, arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i andre særlig tilfeller.

Det følger av motorferdselforskriften § 12 annet ledd hva det skal legges vekt på når dispensasjon gis. Målet er at man skal sikre en bred avveining, hvor miljøhensyn trekkes inn i lys av overordnede mål og føringer. Man skal vektlegge formålet med søknaden, søkerens tilknytning til Svalbard, risikoen for miljøulemper og målet om begrenset motorferdsel. Disse hensynene er ikke uttømmende⁸⁹.

⁸⁶ Muntlig opplysning ved Knut Fossum, naturvernrådgiver hos sysselmannen

⁸⁷ Svalbard er inndelt i 10 forvaltningsområder, som igjen tilhører en forvaltningskategori. Det finnes 4 forvaltningskategorier: naturreservat, nasjonalparker, friluftsområder og turområder. Kategoriene har bestemte formål og strategier. Forvaltningsområde 10 er kategorisert som turområde, og formålet med dette er å opprettholde et stort område på sentral-Spitsbergen som satsingsområde for reiselivsutviklingen, se kart: <http://miljo.npolar.no/mis/pages/omrade/forvaltning.htm>

⁸⁸, ⁸⁹ Vedlegg til forskrift om ferdsel med motorkjøretøy i terrenget – kommentarer §§ 10, 12, på <http://www.lovdata.no/for/sf/md/td-20020624-0723-008.html>

Paragraf 12 tredje ledd bestemmer at dispensasjonen skal være begrenset i tid, sted og tilfeller. Det kan settes vilkår, og den kan endres eller inndras dersom miljøhensyn tilsier det. Man kan ikke gi ubegrensede tillatelser, og de må være nøye avgrenset. Vilkår bør de stilles dersom det kan avhjelpe miljøulemper som følge av motorisert ferdsel.

Inndragning og endring er også begrunnet i miljøhensyn. Eksempelvis må en tillatelse som gjelder ferdsel i et bestemt område kunne inndras, dersom ny kunnskap om området viser at det lever dyr der som blir forstyrret i unødig grad av motorisert ferdsel. Videre kan en tillatelse trekkes tilbake dersom formålet med tillatelsen bortfaller etter at den er gitt. Miljøhensyn skal altså være den bærende bjelken i vurderingen.

4.3.3 Scooterfrie områder

Det finnes to forskriftsfestede scooterfrie områder på Svalbard⁹⁰. Det ene området er gitt en størrelse som skal gi mulighet for lengre turer på ski og med hundeslede, og man skal slippe støy fra scooterkjøring. Det andre området er i umiddelbar nærhet til Longyearbyen, og det er opprettet med tanke på dagsturer.

Etter mitt skjønn er det positivt at slike områder opprettes, men det er samtidig tankevekkende at det skal være nødvendig i et villmarkslandskap. Dette kan tyde på at snøscooterkjøringen er et mer utbredt problem enn slik det blir framstilt.

4.3.4 Kommentar og sammenligning med norsk regelverk for fastlandet

Hvilken vekt kan de miljørettslige prinsippene sies å ha ved motorferdselsreguleringene? Det er tydelig at særlig de fastboende nyter stor frihet når det gjelder ferdsel med snøscooter. Denne type ferdsel er som tidligere nevnt minst forenlig med miljømålene som er satt, og man kan stille spørsmål ved om forskriftens bestemmelser, og ikke minst praksis, er innenfor svalbardmiljølovens rammer.

⁹⁰ Motorferdselsforskriften § 8 og kommentar til denne

Etter svalbardmiljøloven § 73 annet ledd skal ferdselen på Svalbard ”foregå på en måte som ikke skader, forstyrr eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv”. Denne paragrafen fastsetter i følge forarbeidene en selvstendig rettsplikt til miljøforsvarlig, skånsom ferdsel, den er ikke ment som et overordnet prinsipp eller retningslinje⁹¹. Bestemmelsen setter altså krav om en god ferdselskultur. Det er imidlertid bestemt at man skal ha næringsaktivitet og norsk tilstedeværelse på øygruppen. Loven må derfor ikke være utformet slik at den stenger for ønsket aktivitet som anses for miljømessig forsvarlig.

Det kan falle naturlig å sammenligne reglene for beskyttelse av naturmiljøet med regelverket som gjelder for fastlandet. Når det gjelder motorferdsel i utmark og vassdrag, reguleres dette i lov av 10. juni nr. 82 1977. Utgangspunktet er i følge § 3 at slik ferdsel er forbudt. Unntak kan følge av loven eller av vedtak med hjemmel i denne. Lovens § 4 lister opp en del unntak som politi og posttjeneste.

I forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag gjør man også unntak for kjøring av ved, preparering av løyper, frakting av skutt vilt osv⁹². Unntakene er begrunnet i nødvendighetshensyn, og målet er at motorferdselen skal være på et minimum.

Man kan merke seg at reglene for snøscooterkjøring på Svalbard er mindre strenge enn de som gjelder for fastlands-Norge, siden de er begrunnet i rekreasjon når det gjelder de fastboendes kjøring. Det finnes noen unntak for rekreasjonskjøring på fastlandet også, blant annet i Alta kommune hvor det er lov å kjøre i åpne løyper⁹³. Dette er imidlertid ikke hovedregelen for kjøring slik det er på Svalbard.

Er kjørepraksisen er i samsvar med svml. § 73 annet ledd når det gjelder ”skade”, og de øvrige mål om å ivareta Svalbard som et av verdens best forvaltede villmarksområder?

⁹¹ NOU 1999: 21 s. 237

⁹² Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag 1988-05-15 356

⁹³ Forskrift om snøskuterløyper, Alta kommune, Finnmark. Fastsett av Fylkesmannen i Finnmark 21. mars 2002 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 § 5. Fastsett av Fylkesmannen i Finnmark 21. mars 2002 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 § 5.

Fastboende på Svalbard har i følge motorferdselforskriften lov til å kjøre på store deler av Spitsbergen. Den liberale reguleringen taler mot at føre vår-prinsippet og målet om å bevare Svalbards villmarkskarakter er ivaretatt på dette området. Dette kom som nevnt også frem under arbeidet med forskriften, og i følge kommentaren til forskriften er speilvendingsprinsippet og føre vår-prinsippet modifisert for de fastboende ved at det ikke er de fastboendes behov, men i stedet begrensninger i deres adgang til motorferdsel som må være særskilt begrunnet. Begrensninger må være begrunnet enten i miljøvernbehov knyttet til Svalbard, eller i behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel⁹⁴.

På den annen side finnes det et begrenset antall fastboende på Svalbard, og det kan derfor vurderes hvorvidt ferdselen utgjør et relevant brudd lovfestede mål og prinsipp. I tillegg blir vanligvis faste løyper brukt og utviklingen fulgt fortløpende.

Jeg stusser allikevel på at dispensasjonsadgangen i motorferdselforskriften § 12 utøves i strid med ordlyd og hensikt. I følge forskriftens kommentarer skal adgangen gi sysselmannen mulighet til å dekke konkrete behov på en smidig måte, samtidig som det må unngås at summen av enkelttillatelser fører til en økning i motorferdselen som forringer Svalbards villmark og naturmiljø. Her blir imidlertid tillatelser gitt konsekvent til fastboende for snøscooterkjøring i nasjonalparkene opprettet i 1973. Noen bred vurdering blir ikke foretatt. Miljøhensyn kan ikke sies å være den bærende bjelken.

Trenger de fastboende så gunstige rammevilkår for at de skal velge å bo på Svalbard? Er det verdt det i forhold til miljøbelastningen? I forarbeidene til svalbardmiljøloven ble det påpekt at de høye miljømålene var utgangspunktet for vurderingen av scooterreglene⁹⁵. Det ble også tilføyd at den motoriserte ferdselen har økt, men dette var begrunnet i økt turisme. Det var videre viktig for lovforberederne å hindre at Svalbard oppfattes som et snøscooterparadis. De fastboende utgjorde imidlertid ikke en del av de som burde rammes på grunn av de særlige hensyn som talte for en mer liberal regulering for disse, spesielt det at det ikke finnes veier.

⁹⁴ Vedlegg til forskrift om ferdsel med motorkjøretøy i terrenget – kommentarer § 8

⁹⁵ NOU 1999: 21 s.157, 158

Det er etter mitt skjønn rimelig at de fastboende på Svalbard får gunstigere vilkår enn turistene på grunn av de klimatiske og geografiske forhold som råder. På den annen side er det en tankevekker at reglene er mer liberale enn de som gjelder fastlandet, da snøscooterkjøring ikke er en god kombinasjon med høye miljømål. Det har vært forsket lite på skadevirkningene, men det er først og fremst dyreliv og selve villmarksopplevelsen som antas å rammes. Det er viktig å være føre var for å unngå de negative skadevirkningene. Slik jeg ser er det antas dette å være mindre viktig på Svalbard da hensynet til de fastboende og muligheten for norsk tilstedeværelse og næringsvirksomhet anses å ha større betydning. Definisjonen av skade i svml. § 73 ser derfor ikke ut til å ha overordnet vekt i denne saken.

Etter mitt skjønn er føre var-prinsippet ivaretatt i reguleringene for turistets rett til å kjøre snøscooter. De har et mye mindre område å bevege seg innenfor, og de har ikke anledning til å kjøre i verneområdene. Hensynet til bevaring av villmarkskarakteren og områdevern tilleggs vekt ved å begrense tillatt kjøreområde, det samme gjør prinsippet om samlet belastning siden turister utgjør en stor gruppe. I følge Norsk Polarinstitutt ser det ut til at reinen i dette området har blitt vant til stor trafikk, og at den ikke er særlig påvirket i negativ forstand.⁹⁶

4.4 Leiropphold

Leiropphold reguleres i svalbardmiljøloven i ferdselskapittelets § 76, og sysselmannen har med hjemmel i denne bestemmelsen fastsatt forskrift om leiropphold⁹⁷. Forskriften gjelder alle som planlegger eller gjennomfører leiropphold på Svalbard. Etter § 2 tredje ledd gjelder den også reisearrangører, jfr. turistforskriftens § 3. I følge leirforskriftens § 4 har man meldeplikt til sysselmannen dersom man planlegger leiropphold på samme lokalitet i en uke eller mer. Sysselmannen kan etter § 5 kreve at planene endres, eventuelt nedlegge forbud, hovedsakelig begrunnet i miljøhensyn. Kravene kan gjelde utstyr, plassering og organisering.

De som slår leir, skal i størst mulig grad unngå skade og slitasje på vegetasjon jfr. § 6. Etter § 7 oppstilles det vilkår om at leiropphold må foregå minst 100 meter fra fritidshytter, bebodd

⁹⁶ Norsk Polarinstitutt: <http://npweb.npolar.no/>, link Arktis

⁹⁷ Forskrift om leiropphold på Svalbard (MD 2002-06-27 731)

bebyggelse og kulturminner. Siden kulturminnene ikke alltid er enkle å oppdage, har sysselmannen fått kritikk for streng håndhevelse. Det er derfor en utfordring å finne den rette balansegangen mellom håndhevelse og forståelse av regelverket. Leirforskriften har ingen bestemmelser om hvor lenge en leir kan stå på samme sted. Dette kan reise spørsmål om muligheten for å etablere leir for en lengre periode enn en sesong. Forskriften regulerer heller ikke hvor man kan slå leir, men dersom man skal til et område hvor det er pålagt meldeplikt, vil sysselmannen kunne gå inn og stoppe leirplanene om nødvendig.

Erfaringene med leirforskriften skal evalueres, og den vurderes revidert.

Leirforskriften er detaljert regulert, og det legges stor vekt på at ingen skal se at en leir har vært etablert etter at den er tatt ned. Aktsomhetsplikten som er lovfestet i svalbardmiljøloven § 5 første ledd, kommer etter mitt skjønn til uttrykk i leirforskriftens formålsbestemmelse, hvor det heter at Svalbards miljø ikke skal forringes, og at flora, fauna og kulturminner skal ivaretas. Informasjonsplikten som følger av svalbardmiljøloven § 5 annet ledd er ivaretatt i forskriftens § 10 og § 11 når det gjelder isbjørnsikring.⁹⁸

⁹⁸ Sysselmannens strategidokument s. 73, 74

5 FERDSEL TIL SJØS OG I LUFT

5.1 Motorferdsel i vassdrag og sjø

Utgangspunktet er svalbardmiljøloven § 82 som regulerer motorferdsel i vassdrag og sjø.

Motorferdsel i vassdrag er bare lovlig dersom man har fått tillatelse av sysselmannen.

Motorferdsel med vannscooter er forbudt jfr. tredje ledd.

Motorferdsel til sjøs kan skje i samsvar med § 73⁹⁹, så lenge annet ikke er fastsatt. Det foreligger foreløpig ingen forskrifter om denne type ferdsel, men spørsmålet om det burde, er svært aktuelt i dag.

Faren for forurensning ved sjøulykker utgjør en av de største miljøtruslene på Svalbard¹⁰⁰. Økningen i cruisetrafikken er i denne sammenheng vesentlig.

5.2 Skipstrafikk

Turistbåttrafikken til og ved Svalbard omfatter private småbåter, oversjøiske cruisebåter, ekspedisjonscruise og dagsturbåter. Antall steder der det foretas ilandstigning har steget fra 76 steder i 1997 til 191 steder i 2005. Det er stort sett anledning til å seile og gå i land overalt, også i nasjonalparker og naturreservater.¹⁰¹

Skipstrafikken er som sagt ikke underlagt et særskilt reglement, men den store økningen, i tillegg til en del ulykker og nesten-ulykker¹⁰² har ført til et behov for nye reguleringer. På

⁹⁹ Svml. § 73- alminnelige regler om ferdsel i naturen

¹⁰⁰ NOU 1999: 21 s. 159

¹⁰¹ Sysselmannens strategidokument s. 67

¹⁰² Alvorlige uhell med cruiseskip er for eksempel Maxim Gorkij som sprang lekk i drivisen i 1989, og Hanseatic som grunnstøtte på Nordaustlandet i 1997. Det har heldigvis ikke vært noen totalhavari med tilhørende oljesøl, jfr. ”Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard” s. 11 og 12

denne bakgrunn ble det i 1999, i regi av Polarutvalget¹⁰³, nedsatt en arbeidsgruppe som skulle vurdere behov og foreslå konkrete tiltak på området. I 2002 ble rapporten levert, men med et hovedinnhold av kartlegging av gjeldende regleverk¹⁰⁴. Videre ble en ny arbeidsgruppe oppnevnt, og de la våren 2005 frem en rapport om konsekvenser av en nærmere regulering av skipstrafikken, inkludert cruisetrafikken rundt Svalbard¹⁰⁵.

Arbeidsgruppene tok utgangspunkt i at begrepet sjøsikkerhet både omfatter sikkerhet med hensyn til personell og materiell, men også vern av det marine miljø. Konsekvensene av forurensning kan bli mer langvarige og omfattende enn hva tilfellet er lenger sør, fordi nedbrytnings- og vekstprosesser går langsomt.

Det er mange forhold som kan være med på å gjøre en seilas ekstra krevende og dermed øke risikoen for uhell. Dette kan knyttes til mangelfull sjøkartlegging, sparsomme navigasjonshjelpemidler og vanskelige is-, bunn-, vind-, og klimaforhold. Det er imidlertid utvilsomt at dess høyere kvalifikasjoner besetningen har, dess mindre er faren for at en ulykke skal inntreffe. Andre forhold som spiller inn er type skip, antall skip, antall passasjerer og farvannets beskaffenhet.¹⁰⁶

Videre har de sentrale ekspedisjon- og kystcruiseoperatørene som har aktivitet på Svalbard, dannet organisasjonen Artic Expedition Cruiseoperator Organisation (AECO). De vil lage retningslinjer for cruisevirksomhet for sine medlemmer, og håper at selvregulering i næringen skal redusere behovet for strenge tiltak fra myndighetene.¹⁰⁷

¹⁰³ Et interdepartementalt utvalg, opprettet i 1965 hvis oppgave er å koordinere og gi råd til sentralforvaltningens arbeid med polarområdene

¹⁰⁴ "Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard" Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Det interdepartementale polarutvalg, avlevert 23.09.2002

¹⁰⁵ "Skipsfart på Svalbard- en gjennomgang av behovet for tiltak" Rapport til Polarutvalgets statssekretærmøte 10.05. 2005 Se "Anbefalinger" på s. 47

¹⁰⁶ "Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard" s. 7

¹⁰⁷ Sysselmannens strategidokument s. 69

5.2.1 Statistikk¹⁰⁸ og kommentar

På Svalbard er Vest- Spitsbergen er mest besøkt, og det er registrert en kraftig økning i landstigninger. I 1998 besøkte ca. 4000 personer Barentsburg, mens rundt 10100 var der i 2005. Ny-Ålesund hadde ca. 9000 besøkende i 1998, mot nesten 25100 i 2005. I Magdalenafjorden, som lenge har vært det mest besøkte, ble det registrert en økning fra omtrent 17000 til ca. 18700 personer. Det kan stilles spørsmål ved om arrangementer som grillfester og høy musikk ved for eksempel gravstedet i Magdalenafjorden samsvarer med målet om å bevare Svalbards villmarkskarakter.

Landstigningslokalitetene til de store oversjøiske cruisebåtene er imidlertid begrenset til bosetningene, Magdalenafjorden og Møllerhamna. Dette er begrunnet i gunstige seilings- og ankringsforhold. Det store presset i Magdalenafjorden fører på den annen side til at mindre båter ofte velger andre steder for landstigninger, og slik spres slitasjen.

Når det gjelder nordaust- og søraustsvalbard (naturreservater), har antall landstigninger økt fra under 1000 i 1996, til over 10 000 i 2005. Dette synes sysselmannen er en uheldig utvikling, man har ikke noe ønske om å utvikle samme type ”masseturisme” på andre steder enn de som finnes i dag. Det kan stilles spørsmål om hvordan dette kan ha utviklet seg såpass ukontrollert, med tanke på at områdene er vernet som naturreservater.

Er praksisen i tråd med vernets formål? Svaret er sannsynligvis nei. 10 000 landstigninger merkes, enten det er generell slitasje eller forstyrrelse av dyrelivet. Det faktum at sysselmannen ønsker innstramning tyder også på dette er problematisk. Utviklingen har skjedd relativt raskt, og dette er antakelig grunnen til at ingenting har blitt gjort tidligere. Utviklingen kan imidlertid ikke sies å være i tråd med føre vår-prinsippet, som legger opp til at tiltak skal skje før noe har gått for langt. Det er etter mitt syn oppsiktsvekkende at så mange landstigninger blir akseptert i naturreservat.

Allerede i Innst. S. nr. 11 (1995-96) ble det fremhevet at målet med naturreservatene var å verne det upåvirkede landskapet, og at ferdselen i reservatene derfor måtte holdes på et lavt

¹⁰⁸ Sysselmannens strategidokument s. 17 flg

nivå. Det ble uttalt at ”Komiteen vi i denne forbindelse spesielt peke på den økende cruisetrafikken med et stort antall ilandstigninger. Utviklingen må her følges nøye, og det må fortløpende vurderes hvorvidt det bør iverksettes tiltak slik at slitasjen på de mest attraktive og sårbare områdene reduseres til et minimum”.¹⁰⁹ Utviklingen kan ikke sies å samsvare med det uttalte mål.

5.2.2 Muligheter for å regulere skipstrafikken

I hvilken grad setter folkeretten og svalbardtraktaten skranker for Norges adgang til å iverksette tiltak for å bedre sjøsikkerheten i farvannene rundt Svalbard? Jeg tar forbehold om at framstillingen er forenklet,. Jeg behandler bare indre farvann og sjøterritoriet, og da hovedtrekkene i dette.

Havrettskonvensjonen¹¹⁰

Kyststatens jurisdiksjonsmyndighet varierer ettersom man befinner seg i indre farvann, sjøterritoriet eller i de særlige maritime soner kyststaten har opprettet utenfor sjøterritoriet. I følge havrettskonvensjonen art. 8, utgjør det indre farvann havområdet som faller innenfor grunnlinjene trukket langs kysten. Det indre farvann er undergitt kyststatens jurisdiksjonskompetanse jfr. art. 2.1.

Norge står dermed i utgangspunktet fritt til å iverksette tiltak for å bedre sjøsikkerheten og motvirke havforurensning, herunder forby ferdsel, fastsette los- og anløpsregler, opprette fartsområder eller stille krav til skipets konstruksjon og utstyr. Reglene om uskyldig gjennomfart utgjør ingen begrensning her. Kompetansen følger av kyststatens suverenitet.¹¹¹

For Svalbards vedkommende utgjør derimot svalbardtraktaten en særskilt avtale som setter nærmere angitte begrensninger for Norges jurisdiksjonskompetanse. Vesentlig her er likebehandlingsprinsippet. Dette prinsippet stiller krav om at Norge må foreta reguleringer på

¹⁰⁹ Innst. S. nr. 11 (1995-96) Komiteens merknader, verneområdene.

¹¹⁰ Havrettskonvensjonen av 10. desember 1982

¹¹¹ “Utvalgte emner i folkerett. Metode-miljø-havrett-handel” av Ruud, Ulfstein og Fauchald, s. 126

ikke-diskriminerende grunnlag¹¹². Sjøsikkerhetsreguleringer kan innføres så lenge disse anvendes og håndheves likt overfor skip og borgere fra alle traktatparter, uavhengig av nasjonalitet.

Sjøterritoriet:

Sjøterritoriet strekker seg 12 nautiske mil regnet ut fra grunnlinjen¹¹³. Kyststaten har samme jurisdiksjonskompetanse her, som på territoriet for øvrig¹¹⁴. Et viktig unntak er imidlertid representert ved fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart jfr. art. 17 i havrettskonvensjonen. Kyststaten må ikke hindre den uskyldige gjennomfart eller gjøre den urimelig byrdefull¹¹⁵.

I følge havrettskonvensjonen art. 21 nr. 1, kan kyststaten fastsette bestemmelser om den uskyldige gjennomfart. Artikkelens litra a) åpner for at man kan gi regler om sikker navigasjon til sjøs og regulering av skipstrafikken. I følge art. 21 nr. 1 f) kan man gi regler for bevaring av kyststatens miljø, herunder hindring, begrensning og av kontroll av forurensning.

Når det gjelder kyststatens kompetanse til å gi regler om fremmede skips konstruksjon og utstyr, når de er i uskyldig gjennomfart, følger det art. 21 nr. 2 at reglene må være i samsvar med allment godtatte internasjonale standarder. Hensynet til den internasjonale skipsfart begrunner denne begrensningen.

Art. 22 gir kyststaten adgang til å forlange at fremmede fartøy i uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet skal bruke skipsleder og trafikkseparasjonssystemer. Dette må imidlertid være begrunnet i hensynet til navigasjonssikkerheten. Sterkt varierende dybdeforhold og ugunstige værmessige forhold med tåke og is som er karakteristisk for farvannene rundt Svalbard, er forhold som kan begrunne slike reguleringer. Så lenge de anbefalte skipsledene og

¹¹² Svalbardtraktaten artikkel 2 og 3

¹¹³ Havrettskonvensjonen artikkel 3 og Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone §§ 2 og 5

¹¹⁴ Havrettskonvensjonen artikkel 2

¹¹⁵ Havrettskonvensjonen artikkel 24

trafikkseparasjonssystemene er i samsvar med IMOs råd, er det ikke problematisk å etablere regler om dette¹¹⁶.

Havrettskonvensjonen art. 234 inneholder en særlig regel for isdekkede områder. Kyststaten gis rett til å vedta og håndheve ikke-diskriminerende reguleringer for å begrense og kontrollere havforurensningen, og kan anvendes overfor skip i uskyldig gjennomfart i isdekkede områder. Bestemmelsen er begrunnet i en forståelse for polarområdenes økologiske sårbarhet. Denne artikkelen kan være relevant for nord og østsiden av Svalbard, men det må vurderes hvorvidt området kan sies å være permanent isdekket.¹¹⁷

5.2.3 Gjeldende norske regelverk for skip i Svalbard-farvann

Sjøloven

Sjørett vil si alle de regler som kommer til anvendelse i sjøfartsforhold. Sjøloven av 24. juni 1994 nr. 39 er en av de viktigste rettskildene på sjørettens område. Loven har både privatrettslige og offentligrettslige regler. Det er ikke sagt noe i loven om dens anvendelse på Svalbard, men det er antatt at bestemmelsene om frakt- og passasjerbefordring og erstatning for oljesøl gjelder¹¹⁸.

Sjødyktighetsloven

Sjødyktighetsloven av 9. juni 1903 nr. 7 er først og fremst en lov om kontroll av norske skip over 50 bruttotonn. Dens geografiske virkeområde er definert til norske skip, hvor enn i verden de oppholder seg. Loven er også gjort gjeldende for utenlandske skip og innretninger i norsk indre farvann, jfr. § 1 fjerde ledd. Men det er lagt til grunn at dette ikke gjelder fremmede skip på Svalbard¹¹⁹. Lovens kapittel 11, hvis formål er forebygging av forurensning av sjø, vassdrag og luft ved utslipp av skadelige stoffer fra skip og ved dumping, gjelder derfor bare utenlandske skip i norsk territorialfarvann og økonomisk sone, men ikke på Svalbard.

¹¹⁶, ¹¹⁷ ”Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard” s. 15

¹¹⁸, ¹¹⁹ ”Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard” s. 17

Verken regler om havnestatskontroll i § 1 fjerde ledd, det vil si kontroll av utenlandske skip som ankommer norske havner, eller det nye prinsippet¹²⁰ i § 3 a som går ut på å oppstille et generelt vilkår om at skip som ankommer norsk sjøterritorium på vei til norsk havn skal være sjødyktige¹²¹, gjelder utenlandske skip på Svalbard.

Losloven

Losloven av 16. juni 1989 nr. 59 skal bl a sikre en effektiv lostjeneste som skal bidra til å trygge ferdsel på sjøen. Losloven er ikke gjort gjeldende for Svalbard. Dette betyr at det kan benyttes kjentmenn på Svalbard. For disse stilles det ingen formelle krav til kvalifikasjoner, og det finnes ingen sertifiseringsordning¹²².

Havne- og farvannsloven

Havne- og farvannsloven av 8. juni 1984 nr. 51 har som formål å legge til rette for best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen jfr. § 1. Loven er en utpreget fullmaktslov som gir adgang til å fastsette forskrifter om fart, fartøyets størrelse, ferdselsreguleringer osv. Heller ikke denne loven er gitt anvendelse for Svalbard. Kongen kan bestemme i hvilken utstrekning den skal gjelde, jfr. lovens § 2 tredje ledd.

Svalbardmiljøloven

Svalbardmiljøloven av 15. juni 2001 nr. 79 fastsetter i § 65 et alminnelig forbud mot forurensning. Forbudet gjelder også skipstrafikken. Det er videre gitt bestemmelser om forbud mot dumping og utslipp fra skip, samt regler om akutt forurensning, beredskap og varsling, jfr. §§ 66-70.

Sjøsikkerhet er ikke regulert i svml. Dette var bevisst fra utvalget som forberedte loven, i det de fant det mest hensiktsmessig å forvalte dette området etter samme mønster og lover som

¹²⁰ Tidligere var regelen at skipet skulle være sjødyktig ved avgang

¹²¹ Begrunnet i sikkerhet og vern om det marine miljø

¹²² ”Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard” s.19

gjelder for fastlandet¹²³. De foreslo derfor å gjøre deler av havne- og farvannsloven og visse deler av losloven gjeldende for Svalbard¹²⁴. Samtidig ble det understreket at helheten ville bli mer oversiktlig dersom aktiviteter med tilknytning til land, som for eksempel ilandstigninger ble regulert i svalbardmiljøloven.

Svalbardmiljøloven § 82 gir imidlertid sysselmannen myndighet til å forskrifter om motorferdsel til sjøs, herunder å fastsette seilingsleder, områder hvor det ikke kan seiles, hastighetsbegrensninger og bestemmelser om oppankring og ilandstigning. Hensynet bak bestemmelsen var i følge utvalget å unngå særlige miljørisiki og miljøbelastninger¹²⁵. Denne kompetansen er ikke tatt i bruk.

Forskrift om fartsområder

Forskrift om fartsområder av 4. november 1981 er hjemlet i sjødyktighetsloven. Den gjelder bare norske skip, både i innenriks og utenriks fart. I følge § 15 er området rundt Svalbard klassifisert som ”europaisk fart”. Fartøy i dette området må derfor inneha sertifikat for minst dette.

Forskrift om kontroll med passasjerskip på Svalbard

Forskrift av 29.juni 1984 nr 1319 § 3 pålegger alle passasjerskip, både norske og utenlandske, som oppholder seg innenfor Svalbards sjøterritorium å være utstyrt med passasjersertifikat fra flaggstaten hvor det dokumenteres at skipet kan ha passasjerer i det aktuelle farvann.

Turistforskriften

Skipstrafikken er omfattet av meldeplikten i turistforskriften av 18. oktober 1991 § 7, herunder faller seilingsplaner og planlagte ilandstigninger. Med hjemmel i samme bestemmelse er de også pålagt å rapportere om gjennomføringen av seilingsplanene¹²⁶. Sysselmannen vurderer ikke selve fartøyene og deres utrustning, men bare de øvrige elementene i opplegget. Turistforskriften gir ikke hjemmel for generelle

¹²³ NOU 1999: 21 kapittel 8.4.6.3

¹²⁴ Se ”Anbefalinger” som er under behandling i dag, nedenfor.

¹²⁵ NOU 1999: 21 kapittel 13, § 80.

¹²⁶ Sysselmannen har ført statistikk siden 1996

seilingsforbud, men § 9 kan brukes til å nedlegge forbud mot enkeltturer.¹²⁷ Dette kommer jeg tilbake til i kap. 6.3.2 i saken om skipet The World.

Forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard og forskrift om vern av Bjørnøya

I medhold av forskriftene av henholdsvis 1. juni og 11. oktober 1973 og 16. august 2002 kan det bli fastsatt bestemmelser om ferdsel på sjøen i nasjonalparkene. I naturreservatene kan enhver ferdsel på land eller sjø bli forbudt dersom dette er nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet. Men gjennomfart i Hinlopenstretet, Heleysundet og Freemansundet kan ikke stenges i følge forskriftene. På Bjørnøya gjelder et generelt ferdselsforbud, men ferdsel til vanns med båter inntil 40 fot er lov.

Oppsummering: Sentralt lovverk som gjelder for fastlandet, er ikke gjort gjeldende for Svalbard. Da tenker jeg særlig på sjødyktighetsloven, losloven og havne- og farvannsloven. Havrettskonvensjonen gir også muligheter til å stille krav i et miljørettslig perspektiv.

Anbefalinger¹²⁸

Arbeidsgruppen som ble oppnevnt av Polarutvalget og som leverte sin rapport våren 2005 hadde som målsetting å styrke personsikkerheten og redusere faren for skade på miljøet. De vurderte også om Svalbards særegne villmarksnatur gjør det påkrevd med et strengere regelverk enn det som gjelder for fastlandet. Arbeidsgruppen anbefalte følgende:

- Deler av havne- og farvannsloven gjøres gjeldende for Svalbard. Dette følger også av St.mld. nr. 14 (2004-2005).
- Losloven gjøres gjeldende for Svalbard. Dermed innføres plikt til å bruke kvalitetssikret kjentmann i visse områder.
- Etablering av et nasjonalt system for mottak av AIS-signaler fra skip, som også innbefatter Svalbard. AIS (automatisk identifikasjonssystem) er et antikollisjonssystem og et hjelpemiddel for å identifisere skip.

¹²⁷ "Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard" s. 22

¹²⁸ "Skipsfart på Svalbard- en gjennomgang av behovet for tiltak" pkt. 1.4.

- Bedring av sjøkartene, spesielt i indre farvann på Svalbard.
- Sjødyktighetsloven anvendes for utenlandske skip (nye skipssikkerhetsloven).
- Innføring av krav til bunkersoljekvalitet. Formålet med dette er avverge utslipp av tung bunkersolje ved uhell.
- Gjennomføring av MARPOL- regelverket for Svalbard, også for utenlandske skip. Dette vil legge grunnlag for at sjøområdene rundt Svalbard vil ha et like godt regelverk for å forebygge forurensning som fastlandet har.
- Fastsetting av størrelsesbegrensning på skip og antall personer om bord ved seiling innen naturreservatene i øst.
- Kartlegging av bestandene av ærfugl og gjess i hekkeområdene der vern og ferdselsreguleringer kan være aktuelt
- Ferdselsrestriksjoner på Tusenøyane i Søraust-Svalbard naturreservat
- Ferdselsbegrensninger på enkelte kulturminnelokaliteter for å beskytte mot slitasje
- Formalisert samarbeid mellom AECO (deler av cruisenæringens egen organisasjon) og relevante myndigheter.

Anbefalingene er i dag under behandling. Miljøverndepartementet tar sikte på at forskriftsendringen som gjelder verneområdene kommer på nyåret.¹²⁹

5.2.4 **Kommentar**

Etter min mening er det relativt oppsiktvekkende at det finnes såpass få reguleringer på dette området. Cruisetrafikken er en av de største miljøtruslene i arktiske strøk. Det blir nå satt i gang tiltak for å bedre sikkerheten, men man kan stille spørsmål om hvorfor dette tok så lang tid. Deretter kan man vurdere om de foreslåtte tiltak er gode nok.

Slik jeg ser det, har de miljørettslige prinsippene, særlig føre vår-prinsippet, ikke hatt noen innvirkning på skipstrafikken. På den annen side kan man spørre om disse gjelder, siden

¹²⁹ Muntlig opplysning ved rådgiver Marie Korsvoll i internasjonal avdeling i Miljøverndepartementet november 2006

svml. ikke er ment å gjelde skipstrafikk. Det kan virke lite helhetlig å skille ut aktivitet som skjer til sjøs, når disse aktivitetene går veldig i hverandre, bl.a. ved ilandstigning. Konsekvensene av en ulykke vil også absolutt merkes på land. Når regelverket blir oppgradert på land, fremstår det som naturlig å gjøre det samme for det som gjelder til sjøs. Her ligger man imidlertid etter.

Utgangspunktet for reguleringer er som sagt annerledes for aktivitet til sjøs, på grunn av de folkerettslige skrankene. Disse må tolkes. Havet skal som utgangspunkt være fritt. Men som vist ovenfor åpner havrettskonvensjonen art. 21.3, 22 og 234 for begrensninger og reguleringer, også for den uskyldige gjennomfart. Så lenge innskrenkningene kan begrunnes i artiklene, kan myndighetene i større grad ta styringen over denne trafikken.

Man kan også stille spørsmål om hvorfor så lite av sjølovgivningen som gjelder fastlands-Norge, er gjort gjeldende for Svalbard.

Miljøvernorganisasjonen World Wide Fund for Nature (WWF) utarbeidet i 2004 en rapport¹³⁰ om cruisetrafikken på Svalbard, hvor det ble pekt på at det var en risikabel næring. WWF er svært positive til forslagene som er under behandling, men om de er tilstrekkelige, gjenstår å se. Det er i hvert fall et skritt i riktig retning. Etter deres syn er det bare flaks at miljøkatastrofer til nå er unngått.

5.3 Lufttrafikk

Lufttrafikk ble behandlet i St.meld. nr. 50 (1990-91)¹³¹. Der ble det bla. tatt til ordet for minstehøyde og mål om å unngå helikopterturisme. Dette er fulgt opp. Området reguleres nå av svalbardmiljøloven § 83. Utgangspunktet er at motorferdsel i luften kan skje når den er i samsvar med svalbardmiljøloven § 73, som sier at ferdsele ikke må skade, forsyple, forstyrre eller forringe naturmiljøet. Motorferdsel i luften kan også skje når det ikke er gjort uttrykkelige unntak. Svml. §83 annet ledd stiller opp et vilkår om at luftfartøyet må lande på

¹³⁰ "Cruise tourism on Svalbard- A risky business?" 10. august 2004. www.wwf.no

¹³¹ St.meld. nr. 50 (1990-91) s. 12

landingsplass som enten har konsesjon eller er godkjent etter luftfartsloven. Tredje ledd bestemmer at man skal fly med en minsteavstand på 1 nautisk mil fra større, kjente konsentrasjoner av pattedyr og fugl.

Med hjemmel i § 83 fjerde ledd har sysselmannen gitt bestemmelser i forskrift om forbud mot bruk av luftfartøy til sightseeing på Svalbard¹³². Grunnen er at man ikke ønsker en utvikling av helikopterturisme, hvilket også er i tråd med oppfatningen på fastlandet. Tatt i betraktning helikopters støy og forurensning er dette absolutt i samsvar med miljøprinsippene og målet om å bevare villmarkskarakteren.

I følge § 11 annet ledd er det sagt eksplisitt at flyging til og fra Svalbard, og mellom bosettingen på Svalbard når dette skjer som regulær rutetrafikk med turister som passasjerer eller tilsvarende persontransport, er tillatt.

Ikke-motorisert ferdsel, som for eksempel ballongerferder, er lovlig så lenge den er sikkerhetsmessig forsvarlig. Her kan sysselmannen stille krav etter turistforskriften¹³³.

Etter min mening er miljøhensyn ivaretatt i lufttrafikkbestemmelsene. Ettersom myndighetene ønsker å opprettholde bosetting og en satsing på turisme, ville det vært upraktisk å forby slik trafikk, selv om det ville vært mest i tråd med miljøbevaringen. Slik reguleringen er nå, blir det tatt utgangspunkt i at svalbardmiljøloven § 73 skal overholdes, samtidig som det er åpent for en viss og nødvendig flytrafikk.

¹³² Forskrift om ferdsel med motorkjøretøy i terrenget og om bruk av luftfartøy til turistformål på Svalbard av 24. juni 2002 § 11

¹³³ Sysselmannens strategidokument s. 60

6 TURISTFORSKRIFTENS BESTEMMELSER

6.1 Meldeplikt

Meldeplikten reguleres av turistforskriftens § 7. I følge bestemmelsen skal man gi melding til sysselmannen eller den han bemyndiger om turopplegg. Grunnen til at meldeplikt er innført, er at det er ønskelig å kontrollere at reisevirksomhet som foregår på Svalbard, er i tråd med formålsbestemmelsen i § 1 i samme forskrift. Dette er med tanke på sikkerhet og miljøhensyn.

En reisearrangør er i følge turistforskriftens § 3 ”den som mot vederlag organiserer reiser med tilhørende tjenesteytelser, herunder transport og opphold”. Dette gjelder også om det ikke er beregnet fortjeneste. Svml. § 3 h) definerer ”organisert turopplegg” som turer i regi av reisearrangør i henhold til turistforskriften, og som i tillegg er tilbudt til allmennheten.

I følge turistforskriftens §7 annet ledd skal reisearrangør gi melding om arrangerte turopplegg for hver sommer- og vintersesong, og senest en måned før opplegget markedsføres. Dersom det blir vesentlige endringer i planen, skal det også meldes.

Turisttransportør, dvs. den som i turistøyemed frakter personer innenfor Svalbard, jfr. forskriftens § 3, har også meldeplikt når det gjelder utsettinger av personer utenfor bebodde områder og ved turer til sjøs, herunder ilandstigningsplaner.

I et skriv fra 2005¹³⁴ kom det fram at sysselmannen fant at det var svært varierende rutiner hos turoperatørene. Ikke alle hadde sendt inn de nødvendige rapporter som er pålagt med hjemmel i turistforskriftens § 7, og det hadde vært svært varierende kvalitet på de som var

¹³⁴ Skriv fra sysselmannen, referanse 2004/01336- 1a.533.1

mottatt. Manglende rapportering kan gi grunnlag for å nekte videre aktivitet og fremtidige seilinger på Svalbard.

Individuelt tilreisende skal melde turopplegg som går utenfor de faste bosettingene med visse unntak jfr. turistforskriftens § 7 fjerde ledd, a-c.

Individuelt reisende som er fastboende, har meldeplikt dersom turen går til nasjonalparker eller naturreservater, jfr. turistforskriftens § 7 femte ledd.

Sysselmannen har kompetanse til å pålegge meldeplikt også i andre tilfelle, i tillegg til at han kan dispensere fra bestemmelsen, enten på generelt og individuelt grunnlag, jfr. forskriftens § 7 sjette ledd.

6.1.1 Meldingens innhold

Utgangspunktet for meldingens innhold er blant annet¹³⁵:

Turoperatør: Navn, adresse, kontaktperson, forsikring/ garanti; Navn på forsikringsselskap/ bank/ garantiens størrelse.

Skip: Navn og kallesignal, sertifikater/ isklasse, drivstoffkapasitet, drivstoff type, maks antall passasjerer, antall mannskap, kaptein, skipsforsikring herunder type, beløp, selskap.

Sikkerhets- og kommunikasjonsutstyr: Våpen, skremmemiddel for isbjørn, nødpeilesender, radio, førstehjelpsutstyr.

Kompetanse og kjennskap til lokale forhold.

Aktiviteter/ turer: Rutebeskrivelse, seilingsplaner, aktiviteter på turen, transportmidler, antall deltakere og guider.

Avfall/ Søppel: Hvordan dette håndteres.

¹³⁵ Skriv fra sysselmannen, saksnr. 2004/01336 dok. nr. 1 ”Veiledning til turoperatører”

Miljøhensyn: Hvordan bedriften ivaretar miljøhensyn (natur og kulturminner), og hvilke tiltak som iverksettes for å motvirke eventuelle negative konsekvenser for miljøet.

Informasjon: Hvilken strategi bedriften har for å formidle kunnskap om lover og regler til ansatte og kunder.

Overfornevnte viser etter mitt skjønn at miljøhensyn prioriteres høyt gjennom detaljregulering.

6.2 Forsikringsplikt

Reisearrangør er pålagt en generell forsikringsplikt som skal dekke utgiftene offentlig myndighet påføres ved søk, redningsaksjoner osv. Dette følger av turistforskriftens § 6. Denneplikten gjelder også for individuelt reisende som foretar reiser som er omfattet av meldeplikten. Sysselmannen har dispensasjonsadgang i generelle og enkeltstående tilfeller jfr. forskriftens § 6 femte ledd. Som hovedregel gis dispensasjon til fastboende eller forskere som antas å kjenne til de arktiske forholdene som møter dem¹³⁶.

6.3 Krav til eller forbud mot turopplegg i turistforskriften § 9

Turistforskriftens § 9 gir sysselmannen myndighet til å stille krav til turopplegg, eventuelt nedlegge forbud. Turopplegg innbefatter også skip. I 1991-versjonen av forskriften gjaldt det transportmåte og utstyr. Paragrafen ble utvidet i 2002 til også å gjelde planlagte turopplegg, herunder markedsføring. Det ble videre tilføyd at alle disse punktene skal være i samsvar med turistforskriftens formål, det vil si miljøbevaring og sikkerhet. Dette var nødvendig for å rette søkelyset på det overordnede mål om å bevare Svalbard som et av verdens best forvaltede villmarksområder. Det var også et poeng at endringen av § 9 skulle gi et signal om en mer aktiv bruk av forbudsnedleggelse¹³⁷.

¹³⁶ Muntlig opplysning av reiselivsrådgiver Stein Tore Pedersen hos sysselmannen august 2006

¹³⁷ Høringsnotat fra endring av Turistforskriften i 2002 s. 6

Dersom sysselmannen finner at turopplegget ikke er samsvar med formålet i turistforskriftens § 1, kan han altså stille bestemte krav til turopplegget. Han kan også kreve at det endres. Dette gjelder også i forhold til et turopplegg som er i gang.

Turistforskriften § 9 annet ledd lyder: ”Sysselmannen kan herunder stille de krav som er nødvendig for å sikre at turopplegget:

- ikke medfører fare for personers liv og helse
- ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv
- tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur (pkt. 6.3.1)
- ikke skader eller hindrer annen lovlig virksomhet eller er i strid med øvrige lover eller forskrifter.”

Dersom kravene sysselmannen oppstiller i medhold av § 9 ikke blir oppfylt, kan han etter fjerde ledd nedlegge forbud mot planlagt turopplegg eller videre gjennomføring av turopplegg som er i gang. Dette gjelder også dersom andre bestemmelser i turistforskriften ikke er oppfylt, jfr. femte ledd. Til slutt kan det kreves at reisearrangør dokumenterer tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold jfr. § 9 tredje ledd.

6.3.1 Allmennhetens opplevelse: Buss-saken

Ved endringen av turistforskriften i 2002 ønsket man å gi sysselmannen en hjemmel for å kunne stille krav, evt. nedlegge forbud til turopplegg hvor det avgjørende ikke var om turopplegget var særlig miljøskadelig eller risikofylt. Det skulle holde at det var uønsket i forhold til allmennheten¹³⁸. Dette resulterte i en ny bestemmelse i § 9 annet ledd tredje strekpunkt i forskriften som sier at ”Sysselmannen kan stille de krav som er nødvendig for å sikre at turopplegget tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur” i avgjørelser vedrørende turopplegg. Dette samsvarer med formålsbestemmelsene i friluftsløven¹³⁹ og lov om motorferdsel i utmark og vassdrag¹⁴⁰.

¹³⁸ Høringsnotat fra endring av Turistforskriften i 2002 kapittel 3.3

¹³⁹ Lov av 28. juni. nr. 16 1957 § 1

¹⁴⁰ Lov av 10. juni. nr. 82 1977 § 1

Lovene gjelder fastlands-Norge. I St.meld. nr. 39 (2000-2001) satt regjeringen mål om at ”Alle skal ha høve til å drive friluftsliv som helsefremjande, trivselsskapande og miljøvennleg aktivitet i nærmiljøet og i naturen elles”.¹⁴¹ Dette anses som uttalelser som også gjør seg gjeldende på Svalbard.¹⁴²

Et eksempel på en sak hvor ”allmennhetens opplevelse” i turistforskriftens § 9 var avgjørende, gir saken som gjaldt å få sette meier på en buss, slik at de som ikke kunne kjøre snøscooter, likevel fikk anledning til å kjøre rundt på Svalbard, da i buss trukket av en tråkkemaskin. Den totale lengde for kjøreinnretningen var ca. 15 meter, vekten ca. 16 tonn.

Meldeplikten i turistforskriftens § 7 ble utløst og derfra vurderte sysselmannen aktiviteten i henhold til det øvrige regelverk. Han tok utgangspunkt i de sentrale overordnede mål¹⁴³ for forvaltningen av Svalbards naturmiljø, og sentrale bestemmelser i svalbardmiljøloven, motorferdselsforskriften og turistforskriften¹⁴⁴.

Det ble også vist til St.meld. nr. 9 (1999-2000) hvor skadevirkningene av motorisert ferdsel påpekes¹⁴⁵, deriblant den generelle forringelsen av villmarksopplevelsen på grunn av støy og spor etter kjøretøy. Sysselmannen la så vekt på komiteens uttalelse i Innst. S. nr. 196 (1999-2000): ”Det er ikke ønskelig at det utvikles turistprodukter som innebærer en miljømessig eller sikkerhetsmessig risiko.”¹⁴⁶ Videre ble det lagt vekt på den viktige utfordringen myndighetene har, med å sikre at turismen utvikles og utøves i tråd med overordnede mål for svalbardpolitikken¹⁴⁷.

¹⁴¹ St.meld. nr. 39 (2000-2001) kapittel 1

¹⁴² Høringsnotat fra endring av Turistforskriften i 2002 kapittel 3.1

¹⁴³ St.meld. nr. 22 (1994-95) og Innst. S. nr. 11 (1995-96)

¹⁴⁴ Saksnummer 2006/00048-1 a.532 ”Turoperatørvirksomhet med turbuss i terrenget på Svalbard” hos sysselmannen

¹⁴⁵ St.meld. nr. 9 (1999-2000) kapittel 6.3.3

¹⁴⁶ Innst. S. nr. 196 (1999-2000) kapittel 16: Komiteens merknader, Næringsvirksomhet

¹⁴⁷ St.meld. nr. 9 (1999-2000) kapittel 7.4.4 ”Utvikling” og ”Utfordringer”

Sysselmannen viste så til gjeldende regleverk i sin avgjørelse. Det ble først henvist til formålsbestemmelsen i svalbardmiljøloven § 1, deretter de miljørettslige prinsippene som er nedfelt i samme lov, særlig føre vår- prinsippet i § 7 og prinsippet om samlet belastning i § 8. Ettersom kjøreinnretningens vekt var såpass stor, mente sysselmannen at det var en risiko for negative konsekvenser for natur- og kulturminner. Både formålsbestemmelsen og prinsippene talte derfor for forbudsnedleggelse.

Sysselmannen behandlet deretter målet om å begrense den motoriserte ferdsel i terrenget på Svalbard, og dens regulering etter speilvendingsprinsippet. Ved lovforberedelsen kom det fram at det ikke var ønskelig at nye fremkomstmidler skulle bli tatt i bruk i terrenget¹⁴⁸. Biler og tundraboogies ble forbudt ved ikrafttredelse av svml. og motorferdselsforskriften.

Turistforskriften ble behandlet til slutt, til tross for at denne var utgangspunktet for hele vurderingen.

Av turistforskriftens forarbeider fremgår det ”at det opererer aktører på markedet som markedsfører turistopplegg som fremtrer som uønskede ut fra målsettingen om at Svalbard skal være et av verdens best forvaltede villmarksområder, uten at de verken innebærer en konkret trussel for miljøet i svmls. forstand eller fare for reisendes sikkerhet. Disse turoppleggene kan likevel virke sjenerende for annen turistvirksomhet og allmennhetens, herunder lokalbefolkningens, opplevelse av Svalbards villmark”¹⁴⁹. Den nye bestemmelsen i turistforskriften § 9 tredje strekpunkt skal sees på denne bakgrunn

Etter sysselmannens vurderinger ville den aktuelle kjøreinnretning være klart i strid med overordnede mål og politiske føringer, regelverket, forarbeider og kommentarer til regelverket. Selv om de konkrete miljømessige konsekvensene ikke var fullstendig kartlagt, var det utvilsomt at kjøreinnretningen ville virke sjenerende for allmennheten. Den ville fremstå som et visuelt fremmedelement, og representerte derfor en slik type innretning som er

¹⁴⁸ Ot. Prp. nr. 38 (2000-2001) s. 98, 99

¹⁴⁹ Høringsnotat fra endringen av turistforskriften i 2002 kapittel 3

ment å rammes av turistforskriftens § 9 annet ledd tredje strekpunkt. Den ville også bidra til økt motorferdsel, hvilket ikke er ønskelig.

Det næringsmessige valgte sysselmannen ikke å vektlegge. Det følger av overordnede politiske føringer at dersom det oppstår konflikt mellom miljøhensyn og andre interesser, skal førstnevnte veie tyngst¹⁵⁰.

Søknaden ble derfor ikke innvilget med hjemme i turistforskriften § 9 annet ledd, tredje strekpunkt.

6.3.2 Fare for personers liv eller helse og forringelse av naturmiljø: The World-saken

En annen sak som illustrerer bruken av § 9 i turistforskriften, gir behandlingen av søknaden på om skipet The World kunne seile gjennom Hinlopen stredet, nordøst på Svalbard¹⁵¹. Det var også ønsket å besøke mange steder i naturreservatene på nordøst- og sørøst-svalbard. Tillatelse var gitt til å seile på vestsiden av Spitsbergen, men østsiden var mer komplisert.

Sysselmannen tok utgangspunkt i svalbardmiljøloven, reguleringer for Svalbard, politiske mål og praksis i sin vurdering av spørsmålet og gav uttrykk for følgende syn:

Etter norske myndigheters vurdering er det ikke ansett passende for store skip å seile gjennom Hinlopen stredet. Siden 1998 er derfor skip blitt anmodet om ikke å seile der. Begrunnelsen for dette er:

- Farvannet er dekket av tykk is store deler av året. Det kan være farlig å brette opp og flytte denne isen for skip.
- Man har ikke gode kart for området som er preget av uforutsigbar skiftning av vær- og isforhold.

¹⁵⁰ Innst. S. nr. 11 (1995-96) s. 3

¹⁵¹ Referanse 2004/01335-4 a.533.1 "The World" notification of sailing-plan 2005, hos sysselmannen

- Siden isforholdene skifter så raskt med vind og vær, kan skip lett bli innesperret i isen, eller på kort varsel bli tvunget til å seile i ukjent farvann uten kart.
- Området er langt fra Longyearbyen, der redningsmannskapet er.

Store skip utgjør en ekstra stor trussel fordi:

- Skipet er vanskelig å manøvrere dersom det havner i vanskelige isforhold.
- Dersom uhellet er ute, blir det vanskelig å hjelpe alle siden det er så mange ombord.
- Med sitt store oljelager vil en ulykke skape store økologiske problemer i arktiske farvann.
- Opprydningsarbeid er vanskelig og dyrt.

På denne bakgrunn mente sysselmannen at det ville være uheldig å gjennomføre seiling i dette området. Han nedla derfor forbud og krevde at turopplegget måtte endres i medhold av turistforskriftens § 9. Dette var begrunnet i både sikkerhetsmessige og miljømessige hensyn. Saken illustrerer at miljømessige hensyn går foran næringsinteresser.

6.4 Reisearrangørs og turisttransportørs ansvar for deltakernes sikkerhet og opptreden i turistforskriften § 5

I følge turistforskriftens § 5 skal reisearrangør og turisttransportør påse at deltakerne er kjent med og overholder aktuelle lover og øvrige bestemmelser, særlig de som tar sikte på å beskytte Svalbards fauna, flora, kulturminner og naturmiljø. Ansvarer har derfor også en miljørettslig side, ikke bare en sikkerhetsmessig. Det at reisearrangør og turisttransportør er ”ansvarlig”, betyr at de kan bli stilt til ansvar strafferettslig og sivilrettslig. I følge forarbeidene gir imidlertid bestemmelsen ikke selvstendig grunnlag for erstatningsansvar for reisearrangørene¹⁵².

Man kan stille spørsmål ved forholdet mellom deres ansvar og det ansvar sysselmannen har jfr. turistforskriftens § 9, hvor han skal påse at turopplegg er i samsvar med bestemmelsene i forskriften. Juridisk sett har sysselmannen et ansvar her, og de strafferettslige og sivilrettslige

¹⁵² Kgl. res. om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard s. 7, ref. nr. 4 1991

konsekvensene kan bli de samme som for reisearrangør og turisttransportør. Dette har imidlertid ikke hendt foreløpig.

Vanligvis brukes det standardbrev når sysselmannen stiller krav vedrørende turopplegg. Her vil man ha fokus på blant annet erfaring, hvor turen går, at man har med isbjørnsikring, at turopplegget er gjennomtenkt, forsvarlig osv. Man er forsiktig med konkrete krav. Disse kan være svært vanskelig å anslå, og sysselmannen ser seg derfor best tjent med å stille mer generelle krav.

7 Andre reguleringer

7.1 Hytter

Det finnes ca. 500 hytter på Svalbard. Om lag 200 private hytter ligger konsentrert til hyttefelt innenfor forvaltningsområde 10 i nærområdet til Longyearbyen. De resterende er spredt rundt, hvorav 25 er private og 24 er sysselmannens tjenestehytter.. Resten er mer eller mindre brukbare hytter som står åpne og primært til brukes til nødhytter.¹⁵³ Mange er fredede som kulturminner. Hyttepolitikken er en del av turismereguleringen. Det er i følge naturvernrådgiveren på Svalbard stor etterspørsel etter hytter.¹⁵⁴

Retten til å eie eller leie hytte på Svalbard reguleres i svml. §§ 85 og 86. I følge § 85 a) er det et vilkår at man er eller har vært fastboende for å ha tilgang til denne retten. Dette gjelder også sammenslutninger som har sitt hovedsete på Svalbard, og som har ansatte eller medlemmer som i hovedsak er fastboende jfr. b). Annet ledd oppstiller en begrensning på maks to fritidshytter per person. Sysselmannen har dispensasjonsadgang jfr. tredje ledd.

Svml. § 86 pålegger vedlikeholdsplikt av fritidshyttene og deres nærområder. Begrunnelsen er miljø- og sikkerhetshensyn.

Eierne kan leie ut hyttene sine til fastboende og tidligere fastboende uten hinder i loven. Dersom utleievirksomheten blir omfattende, vil hytta bli ansett som brukt til næringsformål, og dermed komme inn under svml. sitt kapitel om hytter brukt i næringsøyemed, jfr § 56 flg. Det er i dag ikke ønskelig med utbygging og utstrakt bruk av hytter til turistformål.

¹⁵³ Sysselmannens strategidokument s. 27, 77 flg

¹⁵⁴ Muntlig opplysning v Knut Fossum, naturvernrådgiver hos sysselmannen, oktober 2006

Sysselmannen vil imidlertid gi tillatelse til et lite antall næringshytter (2-3), som er utenfor Longyearbyen planområde. Erfaringen vil danne grunnlag for om nye tillatelser skal bli gitt senere.¹⁵⁵

Det er bare lokalt etablerte reiselivsbedrifter som får tillatelse til næringshytter. Det er ikke ønskelig at individuelt tilreisende skal kunne bruke dem. Hyttebruken vil kun være tillatt innenfor forvaltningsområde 10, og da ikke innenfor verneområdene. Hyttene skal heller ikke ligge i arealplanens hytteområder. Det er et vilkår at hyttene ikke lokaliseres slik at de fører til økt ferdsel i områder hvor det i dag ikke er mye scootertrafikk. De kan heller ikke plasseres i eller nær områder med spesielle verdier knyttet til naturforekomster, kulturminner eller spesielt vakre eller urørte landskap.

Videre kan ingen bedrift eie mer enn to hytter til bruk i næringsøyemed, og dersom næringsvirksomheten opphører, vil tillatelsen til etableringen av næringshytten bli fjernet, jfr. svalbardmiljøloven § 64.

Dette viser at hyttepolitikken er restriktiv. Svalbardmiljøloven setter strenge begrensninger for bruk av hytter, men den er ikke et absolutt hinder. Med tanke på den strenge reguleringen av hyttebruk til næringsformål, ser man at det ligger en helhetsvurdering til grunn, som etter mitt skjønn kan ses som et uttrykk for det overordnede prinsippet om å bevare Svalbards villmarksskarakter. Samtidig kan føre vår- prinsippet sies å spille en vesentlig rolle med hensyn til fremgangsmåten som er valgt, når det gjelder kartlegging av virkningene av hyttebruk.

7.2 Jakt og fangst

All flora og fauna, med egg, reir og bo er i utgangspunktet fredet på Svalbard, jfr. svalbardmiljøloven § 25. I følge samme lovs § 24 stilles det opp et overordnet prinsipp om bærekraftig utvikling, slik at Svalbards villmarksnatur sikres for fremtidige generasjoner.

¹⁵⁵ Sysselmannens strategidokument s. 75

Paragrafens annet ledd bestemmer at det kan finne sted en kontrollert og begrenset høsting innenfor denne rammen.

Forskrift om høsting på Svalbard er fastsatt med hjemmel i svalbardmiljøloven § 31 og 32¹⁵⁶. Etter forskriftens § 11 er jakt på svalbardrein, jakt og fangst på fjellrev, samt fiske etter røye med garn, forbeholdt fastboende på Svalbard. Det kreves særskilt tillatelse fra sysselmannen.

Det er også fastsatt en forskrift om lokal regulering av jakt på svalbardrype og svalbardrein¹⁵⁷. Her får fastboende en kvote på 10 svalbardryper per dag, mens de tilreisende får skyte 5 per sesong (10. september- 23. desember). Når det gjelder svalbardreinen, får de fastboende en kvote på ett dyr per sesong (20. august- 10. september). I 2006 fikk 296 personer fellingstillatelse, mens bare 179 rein ble felt.¹⁵⁸ Tilreisende har ikke rett til å jakte på rein. Tidligere var det ikke reguleringer, noe som førte til utnyttelse av systemet. Det var derfor nødvendig med kraftige innskrenkninger på området. Det eneste hensynet som begrunner jakt på Svalbard er rekreasjon. Ellers skal bestandene få utvikle seg naturlig.

7.3 Overvåkning og kontroll¹⁵⁹

Sysselmannen har foretatt miljøovervåking av utsatte og høyprioriterte kulturminner siden 1997. Dette skjer ved luftfotografering og bakkedokumentasjon som foretas gjennom et permanent koordinatsystem hvor strukturene måles inn. Dette gjøres med 1-5 års intervaller, avhengig trusselbildet. I 2003 var det etablert overvåkingsfelt på 30 lokaliteter. Målet er å følge med i prosesser som bryter ned kulturminnene.

Sysselmannen foretar årlige tellinger av rein, for slik å ha et godt grunnlag for tildelingen av fellingskort. Det foretas også telling av rein i utvalgte områder, hvalross på liggeplassene og gress på ankomststedene som ledd i generell overvåking.

¹⁵⁶ FOR 2002-06-24 nr 712: Forskrift om høsting på Svalbard

¹⁵⁷ FOR-2003-08-04-1005: Forskrift om lokal regulering av jakt på svalbardrype og svalbardrein på Svalbard

¹⁵⁸ www.sysselmannen.no

¹⁵⁹ Sysselmannens strategidokument s.41-44 , 90-92

Årlig blir det også gjennomført et tre-ukers inspeksjonstokt rundt hele Svalbard-arkipelet. Dette er et ledd i suverenitetshevdelsen, men det har også et miljømessig fokus. Blant annet blir miljødata innsamlet, det blir sjekket om det finnes synlige spor etter turister eller annen ferdsel, og kulturminner blir innsisert. Det blir også gjennomført en rekke andre oppsyns- og inspeksjonstokt i tillegg til at det foretas kjøretøy- og førerkontroller, som er viktig i forhold til scootertrafikken.

Siden 1994 har sysselmannen hatt feltinspektører. Fra juni til august skal de holde oppsyn med turisme, natur og kulturminner. De kontrollerer blant annet båter og individuelt reisende, og sjekker at meldeplikt og ferdselsrestriksjoner er overholdt. De gir også informasjon og veiledning. Kontrollen er først og fremst ment å ha forebyggende virkning, og målet er å øke kunnskap og respekt for miljøbestemmelsene gjennom informasjon. Lagene er sammensatt av en med politifaglig bakgrunn og en med naturfaglig bakgrunn.

Videre har Norsk Polarinstitutt ansvar for MOSJ (miljøovervåking for Svalbard og Jan Mayen). Dette utgjør en del av den statlige miljøovervåking i Norge. En av funksjonene er å danne et grunnlag for å se om man når de politiske målene som er satt for miljøutviklingen i nordområdene.

Dette viser etter mitt syn at føre vår-prinsippet også på dette området blir lagt til grunn i miljøforvaltningen. Ved å være til stede kan bevisstheten om reglene økes og miljøkriminalitet hindres. Slik kan man lettere nå målet om å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard, jfr. svml § 1. Videre illustrerer overvåkingen at de overordnede mål som er satt for å ivareta Svalbards natur, forsøkes gjennomført. Målene er ikke programerklæringer. Det brukes mye tid og ressurser på å kartlegge miljøtilstanden på Svalbard, og man har et fokus på bevaring.

7.4 Straff

Svalbardmiljølovens straffebestemmelse følger av § 99. Den bestemmer at forsettlig eller uaktsom overtredelse kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år. Er det inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller dersom det ellers foreligger særdeles skjerpende

omstendigheter, kan fengsel inntil 3 år anvendes. Forsøk og medvirkning er straffbart. De fleste lover som skal beskytte miljøet på fastlandet, har en øvre strafferamme på 2 års fengsel, se naturvernloven § 24, friluftsløven § 39. Svalbard-miljøets behov for streng beskyttelse har gitt seg utslag i høyere strafferamme i svalbardmiljøloven.

Sysselmannen har da også lagt større vekt på at strafferettslig håndheving av miljølovbrudd de senere år, og straffenivået ved miljøovertrедelser er betydelig skjerpet, også i forhold til overtrедelser på fastlandet. Etter flere år med stigende antall miljøovertrедelser har kurven de siste par år vært synkende. Dette kan tyde på at mer iherdig straffehåndhevelse har hatt den ønskede allmennpreventive effekt.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Miljøkrim nr. 2-3/2002 artikkel av Inge Lorange Backer

8 Avslutning

Som vi ser er det et omfattende regleverk som ligger til grunn for turismereguleringen på Svalbard. Dette er utvilsomt et viktig område for norske myndigheter. De ønsker å nå sitt mål om at Svalbard skal være et av verdens best forvaltede villmarksområder. Det produseres mange og detaljerte regler, det føres statistikker, og utviklingen blir fulgt fortløpende. Det har vært interessant å få et innblikk i hvordan forvaltningen har arbeidet med Svalbard, og se hvordan fokuset på bevaring av miljø og håndtering av den økende turiststrømmen har utviklet seg.

Er så regelverket godt nok i forhold til de miljørettlige prinsippene og de høye miljømålene?

Slik jeg ser det har prinsippene fått en solid forankring i miljøforvaltningen. De gjennomsyrrer regleverket og de fleste aktiviteter vurderes opp mot miljøhensyn, som for eksempel snøscooterkjøring (for turister), meldeplikten, leirforskriften og forbudet mot barmarkskjøring. Videre er fredningsprinsippet hatt stor gjennomslagskraft, og utgjør viktig virkemiddel for gjennomføringen av miljømålene. Prinsippene blir etter mitt skjønn gjennomført på mange områder.

Det finnes imidlertid mangler. Etter min mening er det oppsiktsvekkende at føre vår-prinsippet ikke har stått særlig i fokus verken under arbeidene med motorferdsselforskriften når det gjelder de fastboende, eller ved skipsreguleringene, særlig i verneområdene, når dette er aktiviteter som kan gi alvorlige konsekvenser på naturmiljøet. Når det gjelder snøscooterkjøringen kommer det klart fram at myndighetene har prioritert fastboendes behov etter en vurdering av to motstående interesser, de fastboende og miljøet.

De manglende skipsreguleringene derimot, kan ikke forsvares på annen måte enn at feltet er oversett, og at det er ”håpet på det beste”. Dette er selvsagt ikke i tråd med føre vår-

prinsippet, og ei heller med de høye miljømål som er satt. Det er lenge siden man ble klar over hvilke alvorlige konsekvenser et skipsuhell kan ha for miljøet.

Jeg synes det er overraskende at skipsnæringen har stått såpass fritt, særlig når man sammenligner med andre deler av regelverket. Det aller meste er regulert og følges opp. I sysselmannens strategidokument vurderer man blant annet hvorvidt det er ønskelig å skilte, om man kan gå der det er tilløp til stidannelse, og hvorvidt ikke-motorisert ferdsel i lufta trenger ytterligere regulering. Disse områdene anser jeg som langt mindre viktige enn skipsfarten. Videre vil det vise seg hvorvidt de nye forslagene innen skipstrafikken forbedrer situasjonen. Det er uansett svært positivt at myndighetene nå tar tak i dette feltet.

Ilandstigningspraksisen kan heller ikke sies å være i tråd med føre vår-prinsippet, da tenker jeg særlig på naturreservatene i øst. Dette blir imidlertid nå også vurdert på nytt.

Bør det settes begrensninger på antall turister som ledd i miljøbevaringen? Sysselmannen drøfter dette i sitt strategidokument. Slike tiltak vil kreve en grundig konsekvensutredning og mye ressurser. Dette kan bli aktuelt, men foreløpig er det etter sysselmannens syn ikke nødvendig å sette tak på antall turister. Det som er viktig er å ha reguleringer på hvor turistene kan være og hva de kan gjøre når de besøker Svalbard. Det er ønskelig at flest mulig kanaliseres på sentral-Spitsbergen og dette arbeides det med. Etter mitt skjønn høres dette fornuftig ut, og det illustrerer at man er føre vår på utviklingen.

I kampen for å bevare miljøet er det satset på informasjon. Dette synes jeg er svært fornuftig virkemiddel. De fleste ønsker å være med på å bevare. Det blir lettere med kunnskap.

Det er ingenting som tyder på at fokuset på Svalbard vil minske. Mange jobber med å følge utviklingen, og det satses på samarbeid mellom reiseliv, myndigheter og miljøorganisasjoner. Svalbard er et sted vi gjerne viser frem, en arktisk perle vi vil bevare.

Denne satsningen og ressursbruken gir grunn til å tro at Norge kan greie å nå målene som er satt for miljøet på Svalbard.

9 Litteraturliste

Bøker

Innføring i naturressurs- og miljørett 4. utgave av Inge Lorange Backer ,Oslo 2002

Lærebok i miljøforvaltningsrett av Hans Chr. Bugge, Oslo 2006

Tingsrett av Thor Falkanger, 5. utgave, Oslo 99

Jusleksikon av Jon Gisle, 2. utgave, Drammen 2002

Utvalgte emner i folkerett. Metode-miljø-havrett-handel av Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald, Oslo 2003

Rettskildelære av Torstein Eckhoff, 5. utgave ved Jan Helgesen, Oslo 2000

Kapittel i bøker

Fågelperspektiv på rättsordningen: vänbok til Staffan Westerlund av Ellen Margrethe

Basse med flere, kapittel ”Svalbardmiljøloven- en liten norsk miljöbalk” av Inge Lorange Backer , Uppsala 2002

Norsk lovkommentar 1999. Kommentar til Grunnlovens § 110 b s. 19, Oslo 1999, Arne Fliflet

Elektroniske dokument

[Sysselmannens strategidokument](#) -Strategidokument for turisme og friluftsliv på Svalbard (rapport 1/2006) .Dokumentet finnes på www.sysselmannen.no, link trykksaker, link rapporter

Høringsnotater fra endring av Forskrift av 18. oktober 1991 om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard (Turistforskriften) som finnes på:

<http://xodin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/jd/annet/012101-080011/dok-bu.html>

Bern-konvensjonens reservasjon som finnes på:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=104&CM=8&DF=09/10/01&CL=ENG&VL=1>

Arkiv om lov om miljøvern på Svalbard som finnes på:

<http://odin.dep.no/md/norsk/tema/svalbard/022021-990262/index-dok000-b-n-a.html>

Kart over forvaltningsområder finnes på:

<http://miljo.npolar.no/mis/pages/omrade/forvaltning.htm>

Vedlegg til forskrift om ferdsel med motorkjøretøy i terrenget – kommentarer som finnes på:

<http://www.lovdatab.no/for/sf/md/td-20020624-0723-008.html>

Norsk Polarinstitutt: <http://npweb.npolar.no/>, link Arktis

Svalbard Reiseliv AS, på www.svalbard.net, link Svalbardvettreglene

Rapporter

”Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard” Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Det Interdepartementale Polarutvalg, levert 23. september 2002

”Skipsfart på Svalbard- en gjennomgang av behovet for tiltak” Rapport til Polarutvalgets statssekretærmøte 10. mai 2005

“Cruise tourism on Svalbard- A risky business?” 10. august 2004. Rapport om cruisetrafikken på Svalbard av WWF. Finnes på www.wwf.no

Forarbeider

NOU 1999: 21 *Lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)*

Ot. prp. nr. 38 (2000-2001) *Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)*

St.meld. nr. 39 (1974-75) *Vedrørende Svalbard* (Justis- og Politidepartementet)

St.meld. nr. 26 (1982-83) *Miljøvern, kartlegging og forskning i polarområdene* (Miljøverndepartementet)

St.meld. nr. 40 (1985-86) *Svalbard* (Justisdepartementet)

St.meld. nr. 50 (1990-91) *Næringstiltak for Svalbard* (Næringsdepartementet)

St.meld. nr. 22 (1994-95) *Om miljøvern på Svalbard* (Miljøverndepartementet)

St.meld. nr. 9 (1999-2000) *Svalbard* (Det Kongelige Justis- og Politidepartement)

St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv- Ein veg til høgare livskvalitet*
(Miljøverndepartementet)

Innst. S. nr. 75 (1975-76) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen vedrørende Svalbard

Innst. S. nr. 146 (1984-85) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om miljøvern, kartlegging og forskning i polarområdene

Innst. S. nr. 163 (1991-1992) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen

Innst. S. nr. 11 (1995-96) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om miljøvern på Svalbard

Innst. S. nr. 212 (1986-87) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen vedrørende Svalbard

Innst. S. nr. 105 (1991-92) Innstilling fra energi- og industrikomiteen om næringstiltak for Svalbard

Innst. S. nr. 196 (1999-2000) Innstilling fra utenrikskomiteen om Svalbard

St. tid (1991-1992) Stortings Tidende, Forhandlinger i Stortinget nr. 254

Lovregister

1814 Grunnloven av 17. mai 1814

1903 Lov om Statskontrol med Skibes Sjødyktighed (Sjødyktighetsloven) av 9. juni 1903 nr. 7

1925 Lov om Svalbard (Svalbardloven) av 17. juli 1925 nr. 11

1957 Lov om friluftslivet (Friluftsløven) av 28. juni 1957 nr. 16

1970 Lov om naturvern (Naturvernloven) av 19. juni 1970 nr. 63

1976 Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (Produktkontrollloven) av 11. juni 1976 nr. 79

1977 Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (Motorferdselloven) av 10. juni 1977 nr. 82

1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6

1981 Lov om viltet (Viltloven) av 29. mai 1981 nr. 38
1984 Lov om havner og farvann (Havne- og farvannsloven) av 8. juni 1984 nr. 51
1989 Lov om lostjenesten (Losloven) av 16. juni 1989 nr. 59
1994 Lov om sjøfarten (Sjøloven) av 24. juni 1994 nr. 39
2001 Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) av 15. juni 2001 nr. 79

Forskrifter

Forskrift om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard. Fastsatt ved kgl.res. av 18. oktober 1991 med hjemmel i lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4 første ledd og lov av 12. juni 1981 nr. 72 om reisebyråer m.v. § 24 (se nå lov 25. august 1995 nr. 57). Fremmet av Justis- og politidepartementet

Forskrift om ferdsel med motorkjøretøy i terrenget og om bruk av luftfartøy til turistformål på Svalbard. Fastsatt av Miljøverndepartementet 24. juni 2002 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) § 80, § 81 og § 83

Forskrift om høsting på Svalbard. Fastsatt av Miljøverndepartementet 24. juni 2002 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) § 31 og § 32

Forskrift om lokal regulering av jakt på svalbarddrype og svalbardrein på Svalbard. Fastsatt av Sysselmannen på Svalbard 4. august 2003 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) § 32 og forskrift av 24. juni 2002 nr. 712 om høsting på Svalbard § 10

Forskrift om leiropphold på Svalbard. Fastsatt av Sysselmannen på Svalbard 27. juni 2002 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) § 76.

Forskrift om konsekvensutredninger og avgrensning av planområdene på Svalbard. Fastsatt ved kgl. res. 28. juni 2002 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 47 og § 59 siste ledd. Fremmet av Miljøverndepartementet

Forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard. Fastsatt ved kongelig resolusjon av 1. juni og 11. oktober 1973.

Forskrift om fredning for Moffen naturreservat på Svalbard. Fastsatt ved kgl.res. av 3. juni 1983, med hjemmel i lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4 og lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven). Fremmet av Miljøverndepartementet.

Forskrift om fredning av Hopen naturreservat på Svalbard. Fastsatt ved kgl. res. 26. september 2003 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 12, § 17, § 21 og § 22. Fremmet av Miljøverndepartementet

Forskrift om fredning av Bjørnøya naturreservat på Svalbard. Fastsatt ved kgl. res. 16. august 2002 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 12. Fremmet av Miljøverndepartementet

Forskrift om fredning av Ossian Sars naturreservat. Fastsatt ved kgl. res. 26. september 2003 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 12, § 17, § 21 og § 22. Fremmet av Miljøverndepartementet

Forskrift om fredning av Nordenskiöld Land nasjonalpark på Svalbard. Fastsatt ved kgl. res. 26. september 2003 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 12, jf. § 16, § 21 og § 22. Fremmet av Miljøverndepartementet

Forskrift om fredning av Nordre Isfjorden nasjonalpark på Svalbard. Fastsatt ved kgl. res. 26. september 2003 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 12, § 16, § 21 og § 22. Fremmet av Miljøverndepartementet

Forskrift om fredning av Sassen-Bünsow Land nasjonalpark på Svalbard. Fastsatt ved kgl.res. 26. september 2003 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 12, § 16, § 21 og § 22. Fremmet av Miljøverndepartementet.

Forskrift om fredning av Festningen geotopvernområde på Svalbard. Fastsett ved kgl. res. 26. september 2003 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 12, § 18, § 21 og § 22. Fremmet av Miljøverndepartementet

Forskrift om ferdselsforbud på Kong Karls Land. Forskriften er gitt av Sysselmannen på Svalbard 1. juli 1985 i medhold av lov om Svalbard av 17. juli 1925 nr. 11 § 4 og forskrift fastsett ved kgl. res. av 16. desember 1983 nr. 1818 om vern av naturmiljøet på Svalbard § 3 siste ledd

*Forskrift om fredning av Masimjelt (*Oxytropis deflexa*) og Purpurkarse (*Braya purpurascens*). Delegering av myndighet.* Fastsett ved kgl. res. av 25. februar 1983. Fremmet av Miljøverndepartementet

Forskrift om fredning av Indre Wijdefjorden nasjonalpark på Svalbard. Fastsett ved kgl. res. 8. september 2005 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 (svalbardmiljøloven) §§ 12, 16, 21 og 22

Forskrift om fartsområder. Fastsett av Sjøfartsdirektoratet 4. november 1981 med hjemmel i lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontroll med Skibes Sjødygtighet

Forskrift om kontroll med skip som fører passasjerer i farvann ved Svalbard. Fastsett ved kgl.res. av 29. juni 1984 med hjemmel i lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4. Fremmet av Handels- og skipsfartsdepartementet

Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. Fastsett av Miljøverndepartementet 15. mai 1988 med hjemmel i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag 10. juni 1977 nr. 82 § 4a. Endret 3 des 1990 nr. 947, 19 juni 1995 nr. 563, 30 april 2003 nr. 516

Forskrift om snøskuterløyper, Alta kommune, Finnmark. Fastsett av Fylkesmannen i Finnmark 21. mars 2002 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 § 5. Fastsett av Fylkesmannen i Finnmark 21. mars 2002 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 § 5

Traktater

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920

Konvensjoner

Ramsar-konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler av 2.februar 1971

Londonkonvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale av 13.november 1972

Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv av 16. november 1972

Washington-konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter av 3. mars 1973

Konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL) av 2. november 1973

Isbjørn-avtalen av 15. november 1973

Bonn-konvensjonen om trekkende arter av ville dyr av 23.juni 1979

Bern-konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder av 19. september 1979

Havrettskonvensjonen av 10. desember 1982

Malta-konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv av 16. januar 1992

Konvensjonen for vern av det marine miljø i nordøstatlanteren (OSPAR) av 22.september 1992

Konvensjonen om biologisk mangfold av 5. juni 1992

10 Kart

Kart s. 75: hele Svalbard. Kart s. 76 og s. 77: hvor henholdsvis fastboende og tilreisende kan kjøre snøscooter etter motorferdsselforskriften.





FASTBOENDE

Kart A til Forskrift om ferdsel med motorkjøretøy i terrenget og om bruk av luftfartøy til turistformål på Svalbard.

Miljøverndepartementet juni 2002

- Område der fastboende kan bruke beltemotorsykel (snøscooter) og beltebil på frossen og snødekt mark.
- Område der fastboende kan bruke beltemotorsykel (snøscooter) og beltebil på frossen mark fram til 1. mars hver sesong.
- Ferdselsåre der fastboende kan bruke beltemotorsykel (snøscooter) og beltebil på frossen og snødekt mark.
- Ferdselsåre for bruk av beltekjøretøy på frossen og snødekt mark i forbindelse med nyttekjøring.



Kart B

Kart B til Forskrift om ferdsel med beltekjøretøy i terrenget og om bruk av luftfartøy til turistformål på Svalbard.

Vedtatt av Miljøverndepartementet . . . 2002

- Område for bruk av beltemotorsykkel (snøscooter) og beltebil etter § 8 andre ledd bokstav a.
- Område for bruk av beltemotorsykkel (snøscooter) og beltebil etter § 8 andre ledd bokstav b.
- Ferdselsåre for bruk av beltemotorsykkel (snøscooter) og beltebil etter § 8 andre ledd bokstav c.